

Beschluss Nr. 542/2023

Schwyz, 22. August 2023 / ju

Motion M 8/23: Für transparente Vormieten – Formularpflicht einführen

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 17. März 2023 haben die Kantonsräte Martin Raña und Peter Nötzli sowie Kantonsrätin Carmen Muffler folgende Motion eingereicht:

«2021 haben knapp 60 Prozent der Schwyzer Haushalte in einer Mietwohnung gelebt. In der Schweiz bezahlen Mieterinnen und Mieter im Durchschnitt einen Mietzins von 1393 Franken pro Monat, ohne Neben- und Heizkosten. Der dritthöchste monatliche Nettomietpreis (nach Zug und Zürich) bezahlen die Schwyzerinnen und Schwyzer mit 1593 Franken.

Trotz rekordtief gesunkenem Referenzzinssatz und stagnierender Teuerung sind die Mieten im Kanton Schwyz in den letzten 10 Jahren um knapp 8 Prozent gestiegen.

Die Leerwohnungsziffer im Kanton Schwyz betrug am 1. Juni 2022 0.72 %. Es waren nur 588 Wohnungen im ganzen Kanton leerstehend.

Im Allgemeinen wird von Wohnungsmangel gesprochen, wenn die Zahl der leerstehenden Wohnungen unter 1 bis 1.5 Prozent des gesamten Wohnungsbestands sinkt, während bei einer Leerwohnungsziffer von unter 0.5 Prozent Wohnungsnot herrscht (BBI 1971 I S. 1668).

Eine Wohnung im Kanton Schwyz zu finden, wird immer schwieriger und unerschwinglicher. Der Druck auf dem Wohnungsmarkt wirkt preistreibend. Die Gefahr von «missbräuchlichen» Renditen seitens Eigentümerinnen und Eigentümer der Mietwohnungen steigt. Diese zu hohen Mieten entziehen Jahr für Jahr den betroffenen Haushalten ein Teil ihrer Kaufkraft.

Gemäss Art. 270 Abs. 2 OR können die Kantone für ihr Gebiet die Verwendung eines offiziellen Formulars beim Abschluss von neuen Mietverträgen für obligatorisch erklären.

Mit dem Formular wird eine neue Mietpartei über den bisherigen Mietzins für die Wohnung informiert. Ein allfälliger Aufschlag muss begründet werden. Dies schafft für die Mieterinnen und Mie-

ter Transparenz. Sie erfahren die Höhe der Vormiete und werden auf ihr Recht aufmerksam gemacht, gegenüber der Vormiete ohne sachlichen Grund deutlich erhöhte oder allgemein über-setzte Mieten anzufechten.

Die Pflicht des Vermieters/der Vermieterin, die Vormiete offenzulegen, hat zugleich eine miet-zinsdämpfende Wirkung. Die von tiefen Leerwohnungsziffern auch betroffenen Kantone Basel-Stadt, Genf, Zug, Luzern und Zürich haben diese Formularpflicht bei der Anfangsmiete bereits eingeführt.

Wir fordern den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat einen Entwurf zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Obligationenrecht (EGzOR) vorzulegen, damit im Fall von Wohnungsmangel, bei einer Leerwohnungsziffer von 1.5 % und weniger, für den Abschluss neuer Mietverträge die Verwendung des Formulars gemäss Art. 269d Abs. 1 OR obligatorisch wird.

Für die positive Aufnahme unseres Anliegens bedanken wir uns.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Rechtslage

Art. 270 Abs. 2 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) räumt Kantonen mit Wohnungsmangel die Kompetenz ein, vorzusehen, dass der Anfangsmietzins mit einem amtlich genehmigten Formular mitgeteilt werden muss. Die Formularpflicht verpflichtet den Vermieter, dem Mieter den Mietzins des Vormieters mitzuteilen und Mietzinserhöhungen zu begründen. Kommt der Vermieter dieser Pflicht nicht nach, so ist der erhöhte Anfangsmietzins nichtig. Das Formular muss ähnliche Angaben enthalten wie das Formular für Mietzinserhöhungen. Da es sich bei Art. 270 Abs. 2 OR um eine Kann-Bestimmung handelt, steht es den Kantonen frei, auf die Einführung einer Formularpflicht zu verzichten. Im Kanton Schwyz gibt es zurzeit keine Regelung zur Formularpflicht.

In der Praxis wird regelmässig anhand der Leerwohnungsziffer beurteilt, ob ein Wohnungsmangel besteht. Die Leerwohnungsziffer entspricht dem Anteil der leerstehenden Wohnungen am Gesamtbestand aller Wohnungen. In der Rechtsprechung werden Leerwohnungsziffern zwischen 1 – 2 % als Wohnungsmangel eingestuft (vgl. dazu Roger Weber, in: BSK-OR I, 7. Aufl., Art. 270 N 4 und 10a).

Es ist in Art. 270 Abs. 2 OR nicht vorgeschrieben, zu welchem Zeitpunkt das in Frage stehende Formular dem Mieter überreicht werden muss. In denjenigen Kantonen, in welchen eine Formularpflicht gilt, ist in den kantonalen gesetzlichen Vorgaben unter anderem die Rede von «beim/zum Abschluss des Mietvertrages». Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann der Vermieter dem Mieter das Formular, in Anlehnung an die Regelung von Art. 270 Abs. 1 OR, innerhalb von 30 Tagen seit dem Einzug des Mieters nachreichen (Weber, a.a.O., Art. 270 N 11b). Entsprechend muss den Mietern der Mietzins der Vormieter nicht bereits vor Abschluss des Mietvertrages mitgeteilt werden.

Nach dem geltenden Wortlaut von Art. 270 Abs. 2 OR und der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten die Pflicht zur Mitteilung des Vormietzinses sowie die Pflicht zur Begründung einer allfälligen Mietzinserhöhung mittels Formular grundsätzlich nur bei Wohnräumen. Die Formularpflicht gilt zudem bei gemischten Verträgen, die sowohl eine Wohn- als auch eine Geschäftsnutzung umfassen, sowie bei nichtlandwirtschaftlichen Pachtverträgen betreffend eine Wohnnutzung, nicht aber bei der reinen Geschäftsraummiете.

2.1.2 Politische Entscheidungen zur Formularpflicht

In den letzten Jahren gab es sowohl auf Bundesebene als auch ausserkantonale verschiedene politische Vorstösse und Entscheidungen in Bezug auf die Formularpflicht.

Der Bundesrat beantragte dem Parlament am 27. Mai 2015 eine Teilrevision des Mietrechtes im Obligationenrecht. In dieser war unter anderem vorgesehen, dass schweizweit bei einem Mieterwechsel in jedem Fall mittels Formular der bisherige Mietzins bekanntgegeben und eine allfällige Mietzinserhöhung begründet werden muss (BBI 2015 4087). Der Nationalrat trat am 8. Juni 2016 nicht auf die Vorlage ein. Der Ständerat folgte ihm am 13. September 2016. Damit war die Einführung einer flächendeckenden Formularpflicht für Vermieter im Parlament gescheitert.

Im Kanton Luzern wurde am 27. September 2020 die Volksinitiative «Fair von Anfang an – dank transparenter Vormiete!» des Mieterinnen- und Mieterverbandes Luzern, Nidwalden, Obwalden, Uri angenommen. Damit erhielt der Regierungsrat Luzern den Auftrag, bei Wohnungsmangel, d. h. bei einer Leerwohnungsziffer von weniger als 1.5 %, eine Formularpflicht für Vormieten einzuführen. Die Einführung der Formularpflicht erfolgte per 1. November 2021.

Im Kanton Bern wurde am 8. September 2022 die Motion «Transparenz bei den Vormieten – für faire Mietpreise» eingereicht. Die Motionäre beantragten im Kern die Einführung der Formularpflicht bei einer kantonalen Leerwohnungsziffer unter 1.8 %. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat die Motion, auf Antrag des Regierungsrates Bern (RRB Nr. 284/2023 Bern) am 14. Juni 2023 abgelehnt.

2.1.3 Wohnsituation im Kanton Schwyz

Per 1. Juni 2022 betrug die Leerwohnungsziffer im Kanton Schwyz 0.72 % (588 leerstehende Wohnungen). Im Jahr 2021 betrug die Leerwohnungsziffer 0.99 % (802) und im Jahr 2020 waren es 1.30 % (1042). In den Jahren von 1999 bis 2019 bewegte sich die Leerwohnungsziffer im Kanton Schwyz zwischen 0.48 % (2004) und 1.69 % (1999).

Die Gründe, welche zur Reduktion der Leerwohnungsziffer geführt haben, sind vielfältig: Nachfrageseitig ist das starke Bevölkerungswachstum einer der Hauptgründe. Von 2010 bis 2021 hat die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Schwyz um rund 12 % bzw. rund 17 000 Personen zugenommen, womit auch der Wohnungsbedarf ansteigt. Zugleich hat sich auch das Wohnverhalten der Bevölkerung geändert, indem vermehrt Ein- und Zwei-Personenhaushalte entstehen und Haushalte mit fünf oder mehr Personen rückläufig sind. Demgegenüber nahm angebotsseitig die Bautätigkeit in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Seit 2016 werden jährlich immer weniger Wohnungen neu erstellt. Das Angebot kann mit der starken Nachfrage nicht mithalten, was sich in tiefen Leerwohnungsziffern widerspiegelt.

2.1.4 Untersuchungen zur Wirkung der Formularpflicht

Es gibt wenige Untersuchungen, welche sich mit den Wirkungen der Formularpflicht, u. a. auf die Mietzinshöhe, auseinandersetzen.

Miryam Bleiker untersuchte im Rahmen ihrer Masterarbeit im Jahr 2013 die Auswirkung der (Wieder-)Einführung der Formularpflicht in der Stadt Zürich auf die Entwicklung der Mietpreise. Sie kam zum Ergebnis, dass eine mögliche mietzinsdämpfende Wirkung des Formulars durch die hohe Umzugstätigkeit der Einwohner gehemmt oder sogar aufgehoben werde. Gleichzeitig würden grössere Mietzinsanpassungen meist über eine Totalsanierung der Gebäudesubstanz und damit einhergehend, einer Leerkündigung der Liegenschaften erfolgen. In diesen Fällen entfalte das

Formular keine Wirkung, da eine erhebliche Erhöhung des neuen Mietzinses gegenüber dem Vormietzins nur angefochten werden könne, wenn sich die Sache, beziehungsweise die Wohnung nicht verändert habe. Aufgrund dieser Faktoren sollte die Einführung des Formulars keinen messbaren dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung der Mietzinsen zeigen. Auch sei der Einfluss der Mietregulierung mittels des Formulars nur sehr schwer von anderen, den Mietzins treibenden Faktoren abzugrenzen und zu isolieren. Die von der Autorin vorgenommenen Analysen zeigten – in der Stadt Zürich – lediglich eine schwach signifikante Korrelation zwischen dem Formular und der Mietzinsentwicklung auf. Im Beobachtungszeitraum scheine die Inkraftsetzung des Formulars mit einem tieferen Mietzins einhergegangen zu sein. Der Einfluss des Formulars auf Neubauten oder Sanierungen sei hingegen, aufgrund der nur sehr kurzen Zeitperiode, in welcher das Formular bis zum Studienzeitpunkt in Kraft war, nicht messbar gewesen. Die Autorin führte zudem an, dass ein Zusammenhang zwischen Formular und Mietzins in ihrer Studie zwar belegt werden können, dieser Zusammenhang mit einer Erweiterung der Stichprobe aber durchaus wieder verschwinden könnte (zum Ganzen: Miryam Bleiker, Auswirkung der Einführung der Formularpflicht in der Stadt Zürich auf die Entwicklung der Mietpreise, August 2013, S. 41 f., 47 f.).

2016 untersuchte Romana Lischer in ihrer Masterarbeit die Anfechtung des Anfangsmietzinses nach Art. 270 OR unter Berücksichtigung des Einflusses der Formularpflicht. Die Autorin stellte im Ergebnis in Frage, ob die Formularpflicht das geeignete Instrument zur Erreichung der (im Rahmen der Teilrevision des OR vom Bundesrat) angestrebten Transparenz darstelle. Das Formular ermögliche dem Mieter zwar, sich über die ihm zur Verfügung stehenden Anfechtungsmöglichkeiten ins Bild zu setzen. Damit das Formular Wirkung entfalte, sei aber der korrekte Umgang damit vorauszusetzen. Ebenso bestehe die Gefahr einer Pseudo-Transparenz, wenn der im Formular angegebene Mietzins auf alten Zahlen basiere, die mit dem aktuellen Marktpreis in keinem Zusammenhang stünden. Die preisdämpfende Wirkung der Formularpflicht solle durch die vorgeschriebene Begründungspflicht für eine allfällige Mietzinserhöhung erreicht werden. Dies erschwere aber die Möglichkeiten zur Mietzinserhöhung durch den Vermieter und erhöhe die Rechtsunsicherheit in Bezug auf zulässige Mietzinserhöhungen. Mit der Formularpflicht steige der administrative Aufwand auf Seiten des Vermieters und gleichzeitig werde die zu erwirtschaftende Rendite eingeschränkt. Dies grenze die Vertragsfreiheit ein. Es bestehe jedoch kein gesetzlich verankerter Auftrag des Gesetzgebers zur Begünstigung von Transparenz oder einer preisdämpfenden Wirkung im Kontext des Mietrechts (zum Ganzen: Romana Lischer, Die Anfechtung des Anfangsmietzinses nach Art. 270 OR unter Berücksichtigung des Einflusses der Formularpflicht, August 2016, S. 45 f.).

Wie sich die Einführung der Formularpflicht im November 2021 im Kanton Luzern auswirkte, lässt sich zumindest teilweise aus der Anzahl der eingereichten Schlichtungsgesuche betreffend die Anfechtung des Anfangsmietzinses ablesen. Die diesbezüglichen Zahlen finden sich in der halbjährlich erstellten Statistik der Schlichtungsverfahren des Bundesamtes für Wohnungswesen. Im Kanton Luzern wurden im Jahr 2022 zwölf Schlichtungsverfahren eingeleitet, welche die Anfechtung des Anfangsmietzinses zum Gegenstand hatten. Vor Einführung der Formularpflicht waren es in den Jahren 2020 und 2021 je drei diesbezügliche Schlichtungsverfahren. Damit landeten nach Einführung der Formularpflicht zwar mehr Fälle vor den Schlichtungsbehörden, die Anzahl Schlichtungsverfahren betreffend die Anfechtung des Anfangsmietzinses blieben jedoch – insbesondere im Hinblick auf die Anzahl jährlich abgeschlossener Mietverträge – weiterhin überschaubar.

2.2 Haltung des Regierungsrates

Der Anstieg der Mietpreise hat primär wirtschaftliche Gründe: So führen die abnehmende Wohnbautätigkeit sowie eine sinkende Leerwohnungsziffer zu einer preistreibenden Verringerung des Angebotsüberhangs, während das starke Bevölkerungswachstum die Nachfrage erhöht. Ebenso beeinflussen die Inflation und der gestiegene, sowie in absehbarer Zeit voraussichtlich erneut steigende, Referenzzinssatz die Mietpreise. Hinzu kommt, dass der Wohnungsmarkt bereits heute

grundsätzlich transparent ist und Wohnungsangebote dank Online-Plattformen, Zeitungsinserate usw. einfach und gut einsehbar sind.

Die Kantone, welche eine Formularpflicht eingeführt haben, haben bis zum heutigen Zeitpunkt nicht evaluiert, ob mit der Einführung der Formularpflicht die gewünschten Ziele, d. h. die Verhinderung von missbräuchlichen Mieten bzw. die Dämpfung der Mietpreise, erreicht wurden. Zu diesem Thema bestehen einzig zwei Masterarbeiten, welche zusammenfassend die von den Motionären angeführten Wirkungen der Formularpflicht (Transparenz und mietzinsdämpfende Wirkung) – wenn überhaupt – nur teilweise bestätigten und gleichzeitig Argumente gegen die (erhofften) Wirkungen der Formularpflicht anführten. Zum einen lässt sich der Einfluss der Formularpflicht auf die Mietzinshöhe nur sehr schwer von anderen, die Mietzins in die Höhe treibenden Faktoren abgrenzen. Mit der Formularpflicht steigt zum anderen der administrative Aufwand auf Seiten des Vermieters und gleichzeitig wird die Rendite eingeschränkt, was einen Eingriff in die Vertragsfreiheit bedeutet. Ein gesetzlich verankerter Auftrag des Gesetzgebers zur Begünstigung von Transparenz oder preisdämpfender Wirkung im Kontext des Mietrechts besteht nicht.

Zu beachten ist zudem, dass sich keine Nachweise dazu finden lassen, wonach es in denjenigen Kantonen, welche eine Formularpflicht eingeführt haben, mehr Leerwohnungen oder günstigere Mietwohnungen gäbe. Vielmehr zeigt ein Blick in die Mietwohnungsstatistik des Bundesamts für Statistik, dass teilweise eher das Gegenteil der Fall ist. In den Kantonen Zug und Zürich, welche beide eine Formularpflicht eingeführt haben, fanden sich per Ende 2021 die schweizweit höchsten Mietpreise. Auch die Mietpreise im Kanton Genf, welcher ebenfalls eine Formularpflicht hat, lagen per Ende 2021 über dem schweizweiten Durchschnitt.

Vor diesem Hintergrund bezweifelt der Regierungsrat, dass mit der zwingenden Einführung einer Formularpflicht zur Bekanntgabe der Vormieten eine messbare Dämpfung der Mietpreise erreicht werden kann. Diesbezügliche Wirkungen sind nicht belegt. Vielmehr wird erwartet, dass die Einführung der Formularpflicht den administrativen Aufwand erhöht, ohne einen wirklichen Nutzen zu erzielen. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Motion M 8/23 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/23 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber