



Bern, [Datum]

Änderung der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungs- verfahrens

1 Ausgangslage

1.1. Mietzinsdämpfende Massnahmen

In den 2010er Jahren war die Situation auf dem Schweizer Wohnungsmarkt durch tiefe, ab 2015 gar negative Zinsen und eine dynamische Bautätigkeit geprägt. Diese Situation hat sich innert kurzer Zeit grundlegend verändert. Seit knapp fünf Jahren ist die Bautätigkeit rückläufig und spätestens seit 2020 übersteigt die Nachfrage nach Wohnungen das Angebot. Die sich so abzeichnende Wohnungsknappheit manifestiert sich seit 2021 in einer rückläufigen Leerstandsquote und seit Anfang 2022 in steigenden Angebotsmieten.

In bestehenden Mietverhältnissen kann der Mietzins insbesondere aufgrund von Kostensteigerungen durch den Vermieter oder die Vermieterin erhöht werden (Art. 269a Bst. b Obligationenrecht [OR; SR 220]). Zu einer Mietzinserhöhung berechtigen etwa ein Anstieg des Referenzzinssatzes, der Teuerungsausgleich und die allgemeine Kostensteigerung (z.B. Gebühren und Unterhaltskosten).

Hervorzuheben ist die jüngere Entwicklung des hypothekarischen Referenzzinssatzes für Mietverhältnisse, der auf dem gewichteten Durchschnittssatz für inländische Hypothekarforderungen beruht. Seit seiner Einführung im September 2008 ist der Referenzzinssatz im letzten Jahr erstmals überhaupt angestiegen: am 1. Juni 2023 von 1,25 auf 1,5 Prozent und am 1. Dezember 2023 auf 1,75 Prozent.

Für jeden Anstieg des Referenzzinssatzes um einen Viertelprozentpunkt kann der Mietzins um 3 Prozent erhöht werden, solange die Hypothekarzinssätze unterhalb von 5 Prozent liegen (Art. 13 Abs. 1 Bst. c Verordnung über die Miete und Pacht bei Wohn- und Geschäftsliegenschaften [VMWG; SR 221.213.11]). Potentiell waren vom



ersten Anstieg des Referenzzinssatzes auf 1,5 Prozent schätzungsweise rund die Hälfte und vom zweiten Anstieg auf 1,75 Prozent rund drei Viertel der Mietverhältnisse von einer Mietzinserhöhung betroffen. Bei einem dritten Anstieg auf 2 Prozent läge die Betroffenheit mit rund 85 Prozent noch höher.

Je nach weiterer Zinsentwicklung können sich für eine Vielzahl der Mietverhältnisse zusammen mit den anderen Faktoren wie dem Teuerungsausgleich oder der allgemeinen Kostensteigerung bis 2026 Mietzinserhöhungen von 10 bis 15 Prozent ergeben (vgl. Art. 12, 13 und 16 VMWG).

Die Koppelung von Referenzzinssatz und Mietzinsentwicklung liesse grundsätzlich erwarten, dass die Mietzinse in Zeiten sinkender Zinssätze herabgesetzt werden und sich dann wieder erhöhen, wenn die Zinssätze ansteigen. Das Mietrecht sieht allerdings keine automatische Anpassung vor (sowohl gegen unten wie gegen oben). Aufgrund von Marktbeobachtungen ist davon auszugehen, dass Mietzinsherabsetzungen weniger häufig erfolgen als Erhöhungen. Zudem führten Wiedervermietungen, der Eintritt von neuen Mietparteien auf dem Wohnungsmarkt sowie Qualitätssteigerungen der Mietsache dazu, dass sich die durchschnittlichen Mietzinse selbst in Zeiten sinkender Referenzzinssätze erhöht haben. So weist der Mietpreisindex des Bundesamtes für Statistik BFS, welcher die Entwicklung der Nettomieten der dauerhaft zu Wohnzwecken vermieteten Wohnungen misst, von Anfang 2011 bis März 2024, also innert 13 Jahren, einen Zuwachs von 14,5 Prozent aus.

Die steigenden Lebenshaltungskosten, zu denen neben den Mietzinsen und den Nebenkosten u.a. auch die Preise für Lebensmittel sowie administrierte Preise für Energie, Transport oder die Krankenversicherung zählen, haben zu politischen Diskussionen über den Erhalt der Kaufkraft bei der Bevölkerung geführt. National- und Ständerat haben im Herbst 2023 eine ausserordentliche Session zum Thema «Mieten und Wohnen» durchgeführt. Im Zusammenhang mit den steigenden Energiekosten hat der Bundesrat bereits im 2022 festgestellt, dass Haushalte mit tieferen Einkommen davon besonders stark betroffen sind. Dies dürfte auch bei den steigenden Mietzinsen ausgeprägt der Fall sein.

Der Bundesrat hatte sich am 22. November 2023 mit der Problematik der steigenden Mietzinsen befasst. Er beschloss, dass mit kurzfristig umsetzbaren Massnahmen eine gewisse mietzinsdämpfende Wirkung erzielt und die Markttransparenz weiter erhöht werden soll, ohne dabei übermässig in die Vertragsverhältnisse einzugreifen oder Investitionshemmnisse hervorzurufen. Das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) wurde beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für die Revision der VMWG vorzubereiten. Die Vorlage umfasst dementsprechend die folgenden vier Massnahmen:

- Die pauschale Berücksichtigung der allgemeinen Kostensteigerung soll für unzulässig erklärt werden und die Festlegung anhand der tatsächlichen Kostenentwicklung erfolgen (Art. 12 Abs. 1^{bis} VMWG);
- Der Satz für den Teuerungsausgleich auf dem risikotragenden Eigenkapital soll von bisher 40 Prozent auf 28 Prozent reduziert werden (Art. 16 VMWG);
- Das Formular zur Mitteilung von Mietzinserhöhungen soll den Hinweis für die Mietparteien enthalten, dass sie sich zur Abwehr von Mietzinserhöhungen auch auf die möglichen Einreden des übersetzten Ertrags und einer Überschreitung der orts- oder quartierüblichen Mietzinse berufen können (Art. 19 Abs. 1 Bst. a Ziff. 6 VMWG);

- Das Formular zur Mitteilung des Anfangsmietzinses soll um die Bekanntgabe der Stände für den Referenzzinssatz und die Teuerung ergänzt werden, die für den bisherigen Mietzins gegolten haben (Art. 19 Abs. 3 VMWG).

1.2. Abbau mietrechtlicher Formvorschriften

Am 29. September 2023 hat die Bundesversammlung Artikel 269d OR (BBI 2023 2289) dahingehend ergänzt, dass für die Mitteilung einer Mietzinserhöhung und anderer einseitiger Vertragsänderungen eine auf mechanischem Weg nachgebildete Unterschrift auf dem vorgeschriebenen Formular (Abs. 4) und für die Mitteilung von Mietzinserhöhungen bei gestaffelten Mietzinsen die schriftliche Form genügt (Abs. 5). Gegen diese Änderung wurde kein Referendum ergriffen. Sie macht eine Anpassung von Artikel 19 Absatz 2 VMWG sowie einen neuen Artikel 19a VMWG erforderlich, für die ebenfalls im Rahmen dieser Vorlage eine Vernehmlassung durchgeführt wird.

2 Erläuterung der einzelnen Artikel

2.1 Mietzinsdämpfende Massnahmen

Art. 12 Abs. 1^{bis}

Gemäss Artikel 269a Buchstabe b OR sind Mietzinse in der Regel nicht missbräuchlich, wenn sie mit Kostensteigerungen oder Mehrleistungen der Vermieterschaft begründet sind. Artikel 12 Absatz 1 VMWG bezeichnet die wichtigsten Kostensteigerungen, die auf den Mietzins überwältzt werden können. Nebst dem Anstieg des Referenzzinssatzes lässt ein Teil der Schlichtungsbehörden für die weiteren dort genannten Positionen unter dem Titel «allgemeine Kostensteigerung» Pauschalen zu (z.B. 0,5 Prozent des Nettomietzinses). Dies dient zur Vereinfachung der Berechnung und ist vor allem in der Deutschschweiz verbreitet. Allerdings findet sich für eine pauschalisierte Kostenüberwälzung weder im Gesetz noch auf Verordnungsstufe eine Grundlage.

In einem neuen Absatz 1^{bis} soll eine pauschale Berücksichtigung von Kostensteigerungen für unzulässig erklärt werden. Dies dient insbesondere der Verhinderung einer automatischen Weitergabe der allgemeinen Kostensteigerung, ohne dass auf Seiten der Vermieterschaft ein tatsächlicher Mehraufwand nachgewiesen werden muss. Inskünftig sollen Vermieterinnen und Vermieter den Umfang von Kostensteigerungen aufgrund der tatsächlichen Kostenentwicklung festlegen und auf den Mietzins überwälzen dürfen. Dabei kann auf einen Vergleich der durchschnittlichen Kosten in den Jahren vor der letzten Mietzinsfestsetzung und in den Jahren vor der neuen Mietzinsfestsetzung abgestellt werden (z.B. bei den Unterhaltskosten).

Der Ausschluss von Pauschalen dürfte zu einem Rückgang entsprechender Erhöhungsansprüche und dadurch zu einer gewissen Entlastung der Mieterseite führen. Ein solcher Lösungsansatz schützt auch prophylaktisch vor der Einführung einer Pauschalpraxis in den Landesgegenden, wo diese nicht anerkannt ist (u.a. Westschweiz, Kantone Tessin und Luzern). Die grundsätzliche Unzulässigkeit von Pauschalen entspricht zudem der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts (vgl. BGer 4A_88/2013, E. 4.1).

Art. 16 Teuerungsausgleich

Gemäss Artikel 269a Buchstabe e OR sind Mietzinse in der Regel nicht missbräuchlich, wenn lediglich die Teuerung auf dem risikotragenden Kapital ausgeglichen wird. Nach dem aktuellen Artikel 16 VMWG darf zum Ausgleich der Teuerung auf dem

risikotragenden (Eigen-)Kapital der Mietzins um höchstens 40 Prozent der Steigerung des Landesindex der Konsumentenpreise erhöht werden. Nach dem Mietzinsmodell des Bundesamtes für Wohnungswesen ist allerdings 28 Prozent der rechnerisch korrekte Satz. Das Modell stützt sich auf die Annahme, dass der Mietzins aus 30 Prozent Eigentümerlasten (z.B. Unterhaltskosten) und 70 Prozent Kapitalkosten besteht. Die Kapitalkosten ihrerseits teilen sich auf in 60 Prozent Fremdkapital- und 40 Prozent Eigenkapitalkosten (40 % von 70 % = 28 % Anteil am Mietzins). Hintergrund dieses Modells ist die Praxis der Banken, eine Hypothek bis 60 Prozent des Wertes der Liegenschaft zu gewähren, die nicht amortisiert werden muss. 40 Prozent der Kapitalkosten sind umgekehrt risikotragend. Bei der Einführung der Bestimmung zum Teuerungsausgleich hatte sich der Bundesrat bewusst für eine grosszügige Lösung zu Gunsten der Vermieterseite entschlossen.

Heutzutage erscheint dies nicht mehr angemessen; entsprechend wird der für den Teuerungsausgleich massgebende Satz von 40 auf 28 Prozent herabgesetzt. Eine Reduktion des Teuerungsausgleichs hat eine gewisse, wenn auch nicht sehr grosse Entlastung für die Mieterseite zur Folge. Bei einem Mietzins von angenommen 2000 Franken, würde die Entlastung bei einer Teuerung von 2 Prozent 4.80 Franken pro Monat oder 57.60 Franken pro Jahr betragen. Über eine mehrjährige Dauer betrachtet, ergibt sich jedoch ein entsprechend grösserer Betrag.

Art. 19 Abs. 1 Bst. a Ziff. 6

Gemäss Artikel 269d Absatz 1 und 3 OR hat die Vermieterschaft Mietzinserhöhungen und andere einseitige Vertragsänderungen auf einem vom Kanton genehmigten Formular mitzuteilen. Artikel 19 Absatz 1 und 1^{bis} VMWG definiert den Inhalt dieses Formulars. Im ersten Absatz, Buchstabe a soll dieses Formular mit einer neuen Ziffer 6 um den Hinweis erweitert werden, dass für eine Mietpartei die Möglichkeit besteht, sich einredeweise auf absolute Kostenkriterien wie einen übersetzten Ertrag (Netto- und Bruttorendite) oder die Überschreitung der orts- und quartierüblichen Mietzinse zu berufen, um eine vermierterseitige Erhöhung abzuwehren, die mit relativen Kostenkriterien wie einem Referenzzinssatzanstieg, einem Teuerungsausgleich oder allgemeinen Kostensteigerungen begründet ist. Mit einem derartigen Hinweis wird die Transparenz bei Mietzinserhöhungen in laufenden Mietverhältnissen erhöht.

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass mit Blick auf die Anfechtung von Mietzinserhöhungen im Sinne von Artikel 270b Absatz 1 OR keine neuen Rechte für die Mieterseite eingeführt werden. Das Bundesgericht hat mehrfach bestätigt, dass im Sinne einer Abwehr absolute Kostenkriterien gegen relative Mietzinserhöhungsgründe ins Feld geführt werden können. Zudem gilt dieser Grundsatz auch umgekehrt. Auch die Vermieterseite kann beispielsweise ein Mietzinsherabsetzungsbegehren aufgrund einer Senkung des Referenzzinssatzes abwehren, indem sie nachweist, dass kein übersetzter Ertrag erzielt wird (vgl. bspw. BGE 140 III 433 E. 3 und BGE 121 III 163 E. 2c).

Art. 19 Abs. 3

Gemäss Artikel 270 Absatz 2 OR können die Kantone im Falle von Wohnungsmangel die Verwendung des Formulars gemäss Artikel 269d OR beim Abschluss eines neuen Mietvertrags für obligatorisch erklären. Artikel 19 Absatz 3 VMWG – in Verbindung mit den Absätzen 1 und 1^{bis} - definiert den Inhalt dieses Formulars. Mit einer Ergänzung von Artikel 19 Absatz 3 soll dieses Formular um die Angabe der Stände für den Referenzzinssatz und den Landesindex der Konsumentenpreise (Teuerung) erweitert werden, die für den bisherigen Mietzins gegolten haben. Dieser Lösungsansatz zu mehr

Transparenz soll bei Wiedervermietungen der Mieterseite eine bessere Beurteilung des Mietzinsniveaus und ihrer Anfechtungsmöglichkeiten erlauben. Im Einzelfall können damit auch versteckte Mietzinserhöhungen unterbunden werden, beispielsweise, wenn nach einer Pinselsanierung das bisherige Mietzinsniveau beibehalten wird, der Referenzzinssatz jedoch erheblich gesunken ist. Es wird hingegen darauf verzichtet, auf dem Formular auch die Angabe der Stände für den neuen Mietzins zu verlangen. In aller Regel ergeben sich diese aus dem Mietvertrag.

Derzeit haben neun Kantone gestützt auf Artikel 270 Absatz 2 OR Bestimmungen zur Pflicht eingeführt, den Anfangsmietzins mit einem amtlichen Formular bekanntzugeben. In sechs dieser Kantone (BS, FR, GE, LU, ZG, ZH) besteht gegenwärtig eine vollständige und in zwei (NE, VD) eine teilweise Formularpflicht. Betroffen sind ausschliesslich Regionen, in denen Wohnungsmangel besteht und der Druck auf die Mietzinsen hoch ist. Mit Zürich, Genf, Basel-Stadt und Lausanne sind die vier grössten Schweizer Städte bereits von der Formularpflicht erfasst. Die Ergänzung des Formulars würde sich somit auf eine erhebliche Zahl an Schweizer Mietverhältnissen auswirken. Auf Vermieterseite bedeutet die inhaltliche Erweiterung nur einen kleinen administrativen Mehraufwand, der als zumutbar erscheint.

2.2 Abbau mietrechtlicher Formvorschriften

Art. 19 Abs. 2

Die sich aus dem zukünftigen Artikel 269d Absatz 5 OR ergebende Aufhebung der Formularpflicht für die Mitteilung von Mietzinserhöhungen bei der Staffelmiete hat zur Folge, dass entsprechende Inhaltsvorschriften obsolet geworden sind. Ausserdem besteht kein Bedarf mehr für die bisher vorgesehene Möglichkeit der Kantone, bei Staffelmieten die Kopie der Mietzinsvereinbarung als rechtsgenügendes Formular zu bezeichnen. Aus diesen Gründen können die die Staffelmiete betreffenden Inhalte in Artikel 19 Absatz 2 VMWG gestrichen werden.

Art. 19a Mitteilung bei gestaffelten Mietzinsen

Der Wegfall der Formularpflicht hat keinen Einfluss auf die Vorgabe, dass die schriftliche Mitteilung bei der Staffelmiete frühestens vier Monate vor Eintritt jeder Mietzinserhöhung erfolgen darf. Jedoch gehört diese Vorschrift nicht mehr in die die Formularpflicht betreffende Ordnungsbestimmung. Deshalb wird sie in den neuen Artikel 19a VMWG verschoben.

3 Finanzielle, personelle und weitere Auswirkungen auf Bund und Kantone

Die Verordnungsanpassungen haben für den Bund und die Kantone nur geringfügige Auswirkungen und können mit bestehenden Ressourcen umgesetzt werden. Kurzfristig ist durch die Anpassung der Formulare ein gewisser Mehraufwand für die genehmigende Behörde (i.d.R. der Kanton) möglich. Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Formularpflicht bei der Mitteilung einer Mietzinserhöhung bei gestaffelten Mietverträgen ist in Kantonen, die dafür im kantonalen Recht eine Regelung erlassen haben, eine Gesetzesanpassung zu prüfen.

4 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Verordnungsanpassungen dürften sich wirtschaftlich besonders auf städtische Zentren auswirken, weil dort der Mietanteil weit über dem Landesdurchschnitt liegt. Gesamtwirtschaftlich betrachtet dürften die punktuellen Änderungen aber nur eine

moderate Wirkung entfalten. Weitere Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft sind nicht ersichtlich.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die Schweiz ist an keine internationale Verpflichtung gebunden, die ihren Handlungsspielraum auf dem Gebiet des innerstaatlichen Mietrechts einschränkt. Die Verordnungsanpassung ist somit in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Normen, welche für die Schweiz verbindlich sind.

5.2 Verfassungsmässigkeit und Rechtssetzungsbefugnis

Gestützt auf seine Kompetenzen im Zivilrecht (Art. 122 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) und im Mietwesen (Art. 109 BV) hat der Bund die Miete sowie die zugehörigen Missbrauchsbestimmungen als Teil des Obligationenrechts (Art. 253 ff. OR) abschliessend geregelt. Für die Miete von Wohn- und Geschäftsräumen wird dem Bundesrat in Artikel 253a Absatz 3 OR die Befugnis eingeräumt, auf Verordnungsstufe Ausführungsvorschriften zu erlassen. Der Bundesrat hat von dieser Befugnis mit dem Erlass der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG) Gebrauch gemacht. Eine Änderung der Verordnung liegt ebenfalls in seiner Befugnis.

5.3 Erlassform

Die Vorlage enthält keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen wären. Es handelt sich um Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene, die die Anwendung und Durchführung der mietrechtlichen Gesetzesbestimmungen gewährleisten sollen.

5.4 Datenschutz

Unter dem Gesichtspunkt der Bearbeitung von Personendaten hat die vorliegende Anpassung der VMWG keine Auswirkungen.