



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-233

Sofortige Wiedereinführung des offiziellen Formulars für Wohnungsmieten

Urheber:	Mauron Pierre / Kubski Grégoire
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	10.10.2023
Begründung:	10.10.2023
Überweisung an den Staatsrat:	11.10.2023
Antwort des Staatsrats:	23.01.2024

I. Anfrage

In seiner Antwort auf die Anfrage 2019-CE-190 «Sofortige Wiedereinführung des offiziellen Formulars für Wohnungsmieten» hat der Staatsrat die Problematik der Wohnungsknappheit im Kanton Freiburg analysiert und daraufhin beschlossen, die Verwendung des offiziellen Formulars beizubehalten, das die neuen Mieterinnen und Mieter einer Wohnung beim Wechsel des Mietvertrags über die von der bisherigen Mieterschaft bezahlten Miete informiert.

Ein Jahr später, am 1. Juni 2020, schätzte der Staatsrat die Leerwohnungsziffer im Kanton auf 1,89 % respektive 2927 freie Wohnungen bei einem Bestand von 154 745 Wohnungen am 31. Dezember 2019. Ihm zufolge bestand also kein Wohnungsmangel mehr, so dass er beschloss, die Pflicht zur Verwendung des entsprechenden Formulars im ganzen Kanton aufzuheben.

Doch am 1. Juni 2021 ist die Leerwohnungsziffer wieder auf 1,8 % gesunken, bevor sie am 1. Juni 2022 noch weiter auf 1,77 % und am 1. Juni 2023 gar auf 1,38 % sank! Es besteht also offensichtlich wieder ein Wohnungsmangel im Kanton Freiburg, was unweigerlich die Mietzinsen in die Höhe treibt, da sich diese nach Angebot und Nachfrage richten.

Nachdem jüngst eine Erhöhung des Referenzzinssatzes für Hypotheken von 1,25 % auf 1,5 % angekündigt worden ist und ein weiterer Anstieg bereits in Aussicht gestellt wurde, werden die Wohnungsmieten künftig weiter steigen. Doch die Mehrheit der Mieterinnen und Mieter hat im Gegensatz zu den Eigentümerinnen und Eigentümern nicht vollständig oder auch gar nicht von den historisch tiefen Hypothekarzinsen des vergangenen Jahrzehnts in der Schweiz profitiert. Die Mieterinnen und Mieter, die in unserem Kanton bereits von den steigenden Krankenkassenprämien erschlagen werden, sollen nicht auch noch ungerechtfertigte Mieterhöhungen hinnehmen müssen, nur weil sie die Wohnung wechseln.

Aufgrund dieser Darlegungen stellen wir die folgenden Fragen:

1. Ist sich der Staatsrat des erneuten Wohnungsmangels im Kanton Freiburg bei einer Leerwohnungsziffer von 1,38 % am 1. Juni 2023 gemäss Bundesamt für Statistik bewusst?

2. Warum hat der Staatsrat das offizielle Formular nicht ab dem 1. Januar 2023 obligatorisch erklärt, da die Leerwohnungsziffer bereits am 1. Juni 2022 wieder unter 1,8 % lag?
3. Wann wird der Staatsrat endlich seine Verordnung wieder anwenden und die obligatorische Verwendung des offiziellen Formulars im Sinne von Artikel 270 Abs. 2 OR im Kanton Freiburg wieder vorschreiben?
4. Wäre es nicht angezeigt, das offizielle Formular im Kanton Freiburg so lange zu verwenden, wie die Leerwohnungsziffer unter 3 % liegt, indem die betreffende Verordnung geändert wird (Art. 5 MPVV)?

II. Antwort des Staatsrats

In der Schweiz kennen neun Kantone (darunter der Kanton Freiburg) die obligatorische Verwendung eines offiziellen Formulars beim Abschluss eines neuen Mietvertrags, wenn auf dem Kantonsgebiet Wohnungsmangel herrscht. Ob Wohnungsnot besteht, wird anhand der Anzahl Leerwohnungen bestimmt (Berechnung der Leerwohnungsziffer), die das Bundesamt für Statistik jährlich im September veröffentlicht. Aus den am 11. September 2023 veröffentlichten Daten geht hervor, dass die Leerwohnungsziffer im Kanton Freiburg am 1. Juni 2023 bei 1,38 % und damit unter dem kantonalen Schwellenwert von 1,80 %, ab dem ein Wohnungsmangel besteht. In diesem Zusammenhang sind die Fragen der Grossräte Pierre Mauron und Grégoire Kubski zu verstehen, die der Staatsrat wie folgt beantwortet:

1. *Ist sich der Staatsrat des erneuten Wohnungsmangels im Kanton Freiburg bei einer Leerwohnungsziffer von 1,38 % am 1. Juni 2023 gemäss Bundesamt für Statistik bewusst?*

Der Staatsrat hat die für 2023 vom Bundesamt für Statistik am 11. September 2023 publizierten Leerwohnungszahlen und die Leerwohnungsziffer des Kantons Freiburg, die am 1. Juni bei 1,38 % lag, zur Kenntnis genommen. Die Leerwohnungsziffer liegt 0,23 Prozentpunkte über dem Schweizer Durchschnitt von 1,15 %, jedoch 0,39 Prozentpunkte tiefer als am 1. Juni 2022. Er liegt weit unter dem Schwellenwert für Wohnungsmangel von 1,80 %, der in den Anwendungsbestimmungen zum Mietvertrag und zum nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag festgelegt ist (Art. 5 Abs. 1, MPVV, SGF 222.3.11).

Diese Entwicklung widerspiegelt die steigenden Spannungen auf dem Freiburger Wohnungsmarkt seit dem Ende der Covid-19-Krise. Diese Spannungen haben effektiv zu einem Wohnungsmangel im Sinne der Freiburger Gesetzgebung geführt. Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Lage auf dem Wohnungsmarkt von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist. Nach Meinung des Staatsrats muss sich die Analyse des Wohnungsmarkts auch auf weitere Statistikquellen wie die Arbeiten des Wohnungs- und Immobilienmonitors abstützen.

2. *Warum hat der Staatsrat das offizielle Formular nicht ab dem 1. Januar 2023 obligatorisch erklärt, da die Leerwohnungsziffer bereits am 1. Juni 2022 wieder unter 1,8 % lag?*

Wenn Wohnungsmangel herrscht, können die Kantone die Verwendung eines offiziellen Formulars beim Abschluss eines neuen Mietvertrags obligatorisch erklären (Art. 270 Abs. 2 OR). Es ist Sache der Kantone, den Schwellenwert festzulegen, ab dem die Regeln bei Wohnungsmangel zur Anwendung kommen. Für den Kanton Freiburg wird dieser Wert in Artikel 5 Abs. 1 MPVV auf 1,80 % des Wohnungsbestands festgelegt.

Bevor der Staatsrat die Pflicht zur Verwendung dieses Formulars einführt oder wieder aufhebt, betrachtet der Staatsrat die gesamten Spannungen, die auf dem Wohnungsmarkt herrschen, insbesondere um ein «Hüst und Hott» zu vermeiden. Dies würde in der Tat den Akteuren des

Markts die Planung erschweren, was schädlich ist. Auch die Vorhersehbarkeit der Aktionen des Staatsrats leidet, wenn die Leerwohnungsziffer um den Schwellenwert pendelt und er die Pflicht innert kurzer Frist einführt und wieder aufhebt.

Dies ist der Grund, weshalb der Staatsrat 2019 die Pflicht zur Verwendung des Formulars nicht aufhob, obwohl die Leerwohnungsziffer bei 1,83 % lag (vgl. Antwort des Staatsrats auf die Anfrage von Grossrat Nicolas Kolly, 2019-CE-190). Aus dem gleichen Grund hat der Staatsrat die Pflicht zur Verwendung des offiziellen Formulars nicht wieder eingeführt, als 2022 die Leerwohnungsziffer bei 1,77 % lag. Dieser Entscheid stützte sich namentlich auf die Zahlen des Wohnungs- und Immobilienmonitors (Anteil der Mietwohnungen ohne Mietvertrag von 3,49 % in Bulle, 2,81 % Estavayer-le-Lac und 3,96 % in Freiburg am 30. Juni 2022).¹

3. Wann wird der Staatsrat endlich seine Verordnung wieder anwenden und die obligatorische Verwendung des offiziellen Formulars im Sinne von Artikel 270 Abs. 2 OR im Kanton Freiburg wieder vorschreiben?

Schon damals hatte der Staatsrat angesichts der ihm zur Verfügung stehenden Prognosen die Vorbereitungsarbeiten aufgenommen, um das offizielle Formular bei Abschluss eines neuen Mietvertrags (Art. 270 Abs 2 OR) auf den Winter 2023-2024 wieder einzuführen. Da nun der Wohnungsmangel im Sinne der Ausführungsbestimmungen über den Mietvertrag und den nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag (Art. 27 Abs. 1 MPVG; SGF 222.3.1; und Art. 5 Abs. 1 MPVV) offensichtlich ist,² hat er am 18. Dezember 2023 eine neue Verordnung über die Verwendung des offiziellen Formulars erlassen, die am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist.

4. Wäre es nicht angezeigt, das offizielle Formular im Kanton Freiburg so lange zu verwenden, wie die Leerwohnungsziffer unter 3 % liegt, indem die betreffende Verordnung geändert wird (Art. 5 MPVV)?

Das offizielle Formular bezweckt, die Mieterin oder den Mieter über die Möglichkeit zu informieren, den Anfangsmietzins anzufechten, und den Mietzins zu kennen (ohne ihn von der Vermieterin oder vom Vermieter verlangen zu müssen), den die Vormieterschaft bezahlt hat. Durch die Verwendung des Formulars hat die Vermieterin oder der Vermieter weniger Anreize, den Mietzins beim Mieterwechsel allzu stark zu erhöhen. Es besteht eine Pflicht zur Verwendung des Formulars, wenn in einem Kanton Wohnungsmangel herrscht (Art. 270 Abs. 2 OR), da der Mangel (und die daraus resultierende Marktmacht der Vermieterschaft) genau den Anreiz zur Mietzinserhöhung verstärkt.

Von den neun Kantonen (Baselstadt, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg, Wallis, Waadt, Zug und Zürich), die die Pflicht zur Verwendung des offiziellen Formulars (bei Wohnungsmangel) beschlossen haben, haben sechs den Schwellenwert für Wohnungsmangel auf 1,50 % des Wohnungsbestands festgelegt. Im Kanton Freiburg liegt dieser Schwellenwert bei 1,80 % (Art. 5 Abs. 1 MPVV) und nur im Kanton Genf liegt er höher, nämlich bei 2,00 %.

¹ Den Unterschied zwischen der vom Bundesamt für Statistik veröffentlichten Leerwohnungsziffer und dem vom Wohnungs- und Immobilienmonitor veröffentlichten Anteil der Mietwohnungen ohne Mietvertrag hat der Staatsrat 2020 in seiner Antwort auf die Anfrage von Grossrätin Gilberte Schär (2020-CE-191) dargelegt.

² Diese Feststellung wird von den Daten des Wohnungs- und Immobilienmonitors gestützt: Am 30. September 2023 belief sich der Anteil der Mietwohnungen ohne Mietvertrag auf 0,90 % in Bulle, 1,12 % in Estavayer-le-Lac und auf 1,38 % in Freiburg.

Der Wert von 1,50 % wird sowohl von den Interessenvertretern der Vermieter als auch von den Interessenvertretern der Mieter allgemein als Marktgleichgewicht angesehen.³ Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung festgelegt, dass in jedem Fall ein Wohnungsmangel herrscht, wenn die Leerwohnungsziffer (auf dem Mietwohnungsmarkt) unter 1,50 % liegt. Es hat ferner eingeräumt, dass eine kantonale Bestimmung, die den Wohnungsmangel auf einen Wert von unter 2,00 % festlegt, nicht gegen Bundesrecht verstösst. Nach der Lehre kann folglich bei einer Leerwohnungsziffer von über 2,00 % kein Wohnungsmangel bestehen.⁴

Was die jüngsten ökonomischen Arbeiten zu diesem Thema betrifft, so ist eine Studie von Wüest Partner zu nennen, die im August 2023 veröffentlicht wurde.⁵ Aus dieser Studie geht hervor, dass die Leerstandsquote, bei der die realen Mieten ein Nullwachstum aufweisen, 1,27 % beträgt (1,73 % auf dem Mietwohnungsmarkt und 0,60 % bei Eigentumswohnungen). Da zwischen den Kantonen grosse Unterschiede in Bezug auf die Lage (städtische Regionen vs. ländliche Regionen) und die Qualität der Wohnungen bestehen, haben die Autoren der Studie auch eine optimale Leerstandsquote pro Kanton berechnet, die für den Kanton Freiburg bei 1,45 % liegt.

Aufgrund dieser Darlegungen gibt es nach Meinung des Staatsrats keine rechtlichen, oder wirtschaftlichen Gründe, die eine Anhebung des Schwellenwerts für den Wohnungsmangel (gemäss Art. 5, Abs. 1 MPVV) auf 3,00 % rechtfertigen würden. Der aktuell in der Freiburger Gesetzgebung festgelegte Wert von 1,80 % ist so angelegt, dass er dazu beiträgt, die Mieterinnen und Mieter vor missbräuchlichen Mietzins erhöhungen zu schützen, zu denen die Vermieterschaft bei Wohnungsmangel verleitet sein könnte. Zudem würde eine Anhebung des Schwellenwerts für Wohnungsmangel auf 3,00 % bedeuten, dass ein Wert für das Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt festgelegt wird, der von der Marktrealität völlig losgelöst ist.

Ergänzende Erwägungen des Staatsrats

Auch wenn die Lage auf dem Freiburger Wohnungsmarkt derzeit etwas besser ausfällt als im Durchschnitt der Kantone, folgt sie dennoch dem negativen Trend, der einen Grossteil der Schweiz und andere Länder (Frankreich, Deutschland) prägt. Aufgrund dieser Entwicklung fand im Mai 2023 ein runder Tisch über die Wohnungsknappheit statt, an dem die verschiedenen Stakeholder unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin anwesend waren. Es wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Körperschaften zusammensetzt, zu beauftragen, einen gemeinsamen Aktionsplan auszuarbeiten, um den Wohnungsmangel zu bekämpfen. Das Ziel des Staatsrats ist es, die kantonale Wohnungskommission zu einem neuen runden Tisch im Frühjahr 2024 einzuladen, sobald der Aktionsplan verabschiedet ist. Dieser Plan wird verschiedene Themen wie die Raumplanung, die Verfahren im Bausektor und den preisgünstigen Wohnraum behandeln. Der Staatsrat möchte seine (gebietsübergreifenden) Überlegungen koordinieren und die Arbeiten der Kommission erleichtern, indem er sich auf die Resultate dieser beiden runden Tische abstützt.

³ Als Wert, bei dem der Markt im Gleichgewicht ist, gilt der Wert, bei dem unter normalen Bedingungen die realen Mieten stabil sind.

⁴ Diese Angaben aus Lehre und Rechtsprechung stammen von Dietschy-Martenet (2017), in Bohnet, F., Carron, B. und Montini, M. (Hg.), *Commentaire pratique – Droit du bail à loyer et à ferme*, 2. Ausgabe, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel, Art. 270 OR RZ 72 ff.

⁵ Für eine Zusammenfassung dieser Studie vgl. Dubois, C. und Weinert, R. (2023), «Wie hoch muss der Leerstand sein, damit Mieten und Preise stabil sind?», verfügbar unter <https://www.wuestpartner.com/ch-de/2023/08/03/wie-hoch-muss-der-leerstand-sein-damit-mieten-und-preise-stabil-sind-2/> (gesehen am 20. Oktober 2023).

Was die Bestimmung und Messung des Wohnungsmangels betrifft, weist der Staatsrat darauf hin, dass es wichtig ist, über ein solides und auf den Freiburger Wohnungsmarkt abgestimmtes statistisches System zu verfügen. Der Wohnungs- und Immobilienmonitor genießt angesichts der produzierten Resultate eine hohe wissenschaftliche Glaubwürdigkeit und politische Daseinsberechtigung, denn es handelt sich dabei um eine öffentlich-private Partnerschaft, an der sich alle Partner der Branche beteiligen. Er hat diesen Herbst die Phase seiner definitiven Einführung angetreten. Der Staatsrat hofft, dass dieser Prozess von Erfolg gekrönt sein wird, dies mithilfe des Finanzierungs- und Beteiligungsmodells, das alle beteiligten Akteure einschließt.