

Aktuelle Probleme des Mieterschutzes in der Schweiz

Vom Bundesamt für Wohnungswesen

Das Mietrecht stand in den letzten Jahren und Jahrzehnten wie kaum ein anderes Rechtsgebiet immer wieder im Mittelpunkt heftiger politischer Auseinandersetzungen. In den 60er Jahren erhitzen sich die Gemüter am Abbau und der späteren Aufhebung der Mietzinskontrolle sowie am Ausbau des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht. Zu Beginn der 70er Jahre folgte das Volksbegehren für ein «Recht auf Wohnung» und der dringliche Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (Missbrauchsbeschluss). Heute steht die Abstimmung über die Volksinitiative für einen wirksamen Mieterschutz sowie über den Gegenvorschlag der Bundesversammlung bevor. Gleichzeitig liefert die auf den 7. Juli 1977 in Kraft getretene Revision des Missbrauchsbeschlusses einigen Diskussionsstoff. Gespräche zwischen den Organisationen der Hauseigentümer und der Mieter über den Abschluss eines gesamtschweizerischen Rahmenmietvertrages stehen kurz vor dem Abschluss. Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement hält einen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen bereit und das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement arbeitet an einer Totalrevision der Bestimmungen über den Mietvertrag im Obligationenrecht.

Es mag auf den ersten Blick erstaunen, dass der Gesetzgeber in der heutigen Zeit, trotz hohem Leerwohnungsbestand und Stabilisierung der Mietzinse im Bereich des Mieterschutzes noch immer aktiv ist. Wir sollten uns jedoch durch die Leerwohnungsziiffern nicht täuschen lassen: Einerseits herrscht noch immer ein Mangel an preisgünstigen Wohnungen, vor allem für Familien mit Kindern; andererseits ist die Wohnbautätigkeit infolge der Rezession so stark zurückgegangen, dass die Wohnungsnot, die wir heute überwunden glauben, früher als erwartet wieder akut werden könnte. Ein Ansteigen der allgemeinen Teuerung würde ferner auch die Mietzinse wieder in die Höhe treiben.

Heute setzt sich die Überzeugung durch, dass angesichts des Ungleichgewichts der Interessen der am Mietvertrag beteiligten Parteien eine *Dauerlösung* für den Mieterschutz unabhängig von der augenblicklichen Lage auf dem Wohnungsmarkt gefunden werden sollte. Während für den Vermieter beim Mietverhältnis vor allem finanzielle Interessen auf dem Spiele stehen, ist die Wohnung für die persönliche Lebensgestaltung des Mieters und seiner Familie von ausschlaggebender Bedeutung. Ist ein Mieter zu einem Wohnungswechsel gezwungen, so wird er in den seltensten Fällen im gleichen Quartier einen passenden Ersatz finden. Dies bedeutet, dass neben beträchtlichen Kosten und Umtrieben zahlreiche menschliche Probleme entstehen, von denen vor allem Frau und Kinder des Mieters betroffen sind: Wechsel von Schule und Kameraden, Wegfall von gut eingespielter Nachbarschaftshilfe, Wechsel des gewohnten Bekanntenkreises — um nur einige Stichworte zu nennen. Die Bundesversammlung schlägt deshalb in ihrem Gegenvorschlag zur Mieterschutzinitiative vor, die verfassungsmässige Beschränkung der gesetzgeberischen Massnahmen auf «Gebiete, in denen Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht» fallen zu lassen und damit den Weg für eine einheitliche und dauerhafte Regelung des Mieterschutzes in unserem Land freizulegen.

Wie könnte eine solche Regelung aussehen?

Zwei Problemkreise bestimmen, nicht nur in der Schweiz, sondern in den meisten europäischen Rechtsordnungen, die Mieterschutzdiskussion: *Die Mietzinsgestaltung und der Kündigungsschutz.*

Mietzinsgestaltung

In der Schweiz herrschte seit dem 2. Weltkrieg bis zum Jahre 1970 mit schrittweiser Lockerung ein System staatlicher Mietzinsüberwachung. In der Anfangsphase waren sämtliche Mietzinse bewilligungspflichtig und eine Bewilligung wurde nur aufgrund ausgewiesener Kosten erteilt. Eine Anpassung der Mieten an die gestiegenen Liegenschaftswerte oder an die Teuerung wurde nicht gestattet; der Marktmechanismus war also völlig ausgeschaltet.

Diese totale Mietzinskontrolle zeitigte im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die bekannten negativen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt, so die «Mietzinsschere» zwischen Alt- und Neuwohnungen, damit verbunden die Unterbelegung von Altwohnungen, die Vernachlässigung von Unterhaltsarbeiten etc. Durch Ausdehnung der Erhöhungsmöglichkeiten und Freigabe der neueren Wohnungskategorien begann man deshalb den freien Wohnungsmarkt sukzessive wieder herzustellen. Am 19. Dezember 1970 fielen die letzten Preiskontrollen dahin. Die völlige Freigabe des Wohnungsmarktes dauerte allerdings nicht lange; angesichts der zum Teil exzessiven Mietzinssteigerungen anfangs der 70er Jahre erliess das Parlament im Juni 1972 auf dem Dringlichkeitsweg den Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen.

Mit dem Missbrauchsbeschluss wurde ein grundsätzlich neues, liberales Konzept des Mieterschutzes geschaffen. Liberal einmal in bezug auf das Verfahren: Der Staat greift nicht mehr von Amtes wegen in die freie Mietzinsgestaltung zwischen den Vertragsparteien ein. Glaubt ein Mieter, dass der Vermieter einen «unangemessenen Ertrag» aus der Mietsache erzielt, so kann er eine Mietzinserhöhung und unter gewissen Umständen auch die erstmalige Mietzinsvereinbarung bei der Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten anfechten. Dieses paritätisch mit Vermieter- und Mietervertretern besetzte Gremium versucht zwischen den Parteien zu vermitteln; kommt keine Einigung zu Stande, so kann der Vermieter den Fall an das ordentliche Mietgericht weiterziehen. Erfahrungsgemäss enden jedoch rund 80% der Fälle mit einem Vergleich vor der Schlichtungsstelle. Liberal ist der Missbrauchsbeschluss jedoch auch in bezug auf die Mietzinsgestaltung: Ein Mietzins ist in jedem Fall nicht missbräuchlich, wenn er sich «im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse vergleichbarer Wohnungen und Geschäftsräume unter Berücksichtigung der Lage, der Ausstattung, des Zustandes der Mietsache und der Bauperiode» hält. Durch dieses Kriterium der sog. «*Vergleichsmiete*» unterscheidet sich der Missbrauchsbeschluss entscheidend von den früheren Regelungen, die, wie auch das hängige Volksbegehren für einen wirksamen Mieterschutz, auf dem Grundsatz der *Kostenmiete* beruhten. Beim Missbrauchsbeschluss wird auf die durchschnittlich auf dem freien Markt erzielten Mietzinse abgestellt und es gelten nur jene Mieten als missbräuchlich, die diesen Rahmen deutlich übersteigen. Diese Regelung erlaubt eine massvolle Anpassung der Mieten für ältere Wohnungen an die Neubaumieten, was wohnungsmarktpolitisch erwünscht ist. Neben der Anpassung an die marktüblichen Mietzinse lässt der Missbrauchsbeschluss selbstverständlich auch die Überwälzung von Mehrleistungen und Kostensteigerungen einschliesslich der angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals zu; im Rahmen von 40% der Anlagekosten darf das investierte Kapital zusätzlich an die Teuerung angepasst werden, womit dem Sachwertcharakter der Investition in Liegenschaften Rechnung getragen wird.

Auf den 7. Juli 1977 wurde der Missbrauchsbeschluss um rund 5 Jahre verlängert. Dabei wurden auch einige Änderungen vorgenommen; erwähnenswert ist vor allem, dass der Mieter in Zukunft nicht

nur Mietzins erhöhungen anfechten, sondern unter bestimmten Voraussetzungen eine *Mietzinssenkung* beantragen kann. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass ein Mietzins heute auch missbräuchlich werden kann, wenn der Vermieter wesentliche Kostensenkungen, insbesondere Senkungen des Hypothekarzinsfusses, nicht an den Mieter weitergibt.

Der Kündigungsschutz

Nach dem 2. Weltkrieg bestand in der Schweiz ein rigoroser Kündigungsschutz für Wohnungen, die der Preiskontrolle unterstanden. Ungerechtfertigte Kündigungen konnten vom Richter aufgehoben, gerechtfertigte Kündigungen aufgeschoben werden. Als zulässige Kündigungsgründe galten vor allem Vertragsverletzungen des Mieters, Eigenbedarf des Vermieters sowie die Tatsache, dass eine unterbelegte Wohnung an eine Familie mit Kindern vermietet werden sollte. Mit der Aufhebung der Mietzinskontrolle fielen diese Bestimmungen dahin; doch wurde auf den gleichen Zeitpunkt ein — allerdings abgeschwächter — Kündigungsschutz in das Obligationenrecht aufgenommen. Gemäss Artikel 267f des Obligationenrechtes kann der Richter eine Kündigung vorerst um ein Jahr und unter gewissen Umständen um weitere zwei Jahre erstrecken, wenn diese für den Mieter eine Härte zur Folge hat, die auch unter Würdigung der Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen ist. Die völlige Aufhebung der Kündigung ist nicht mehr möglich und auch die Erstreckung kommt nicht in Frage, wenn der Mieter zu berechtigten Klagen Anlass gibt, oder der Vermieter die Wohnung für sich, nahe Verwandte oder Verschwägte braucht.

Im Zusammenhang mit dem Missbrauchsbeschluss wurde die Diskussion um den Kündigungsschutz wieder aktuell. Mieterkreise machten geltend, dass der Mieter seine Anfechtungsrechte nur wahrnehmen könne, wenn er vor ungerechtfertigten Kündigungen wirksam geschützt werde. In den Missbrauchsbeschluss wurde deshalb eine 2-jährige Kündigungssperre im Anschluss an ein erfolgreiches Einspracheverfahren aufgenommen. Das Volksbegehren für einen wirksamen Mieterschutz möchte auch hier einen Schritt weiter gehen und generell nur noch gerechtfertigte Kündigungen zulassen.

Vergleich mit dem Ausland

Das Bundesamt für Wohnungswesen liess im Hinblick auf die aktuelle Diskussion in der Schweiz die Mieterschutzgesetzgebung in fünf ausgewählten europäischen Staaten, nämlich in Schweden, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Österreich untersuchen. Dabei zeigte sich, dass bezüglich der Mietzinsgestaltung keine einheitliche Tendenz festgestellt werden kann. Zwar kennt jedes der untersuchten Länder eine gesetzliche Regelung auf diesem Gebiet, doch reicht das Spektrum von der umfassenden Mietzinskontrolle über eine Missbrauchsbekämpfung bis zur völligen Freigabe der Mietzinsgestaltung für gewisse Objekte.

Demgegenüber weist die Untersuchung in bezug auf den Kündigungsschutz in den zum Vergleich herangezogenen Rechtsordnungen eine recht einheitliche Tendenz auf. Schwerpunkte der verschiedenen Regelungen sind die *Begründungspflicht des Vermieters*, der ein berechtigtes Interesse an der Kündigung nachweisen muss, sowie die Möglichkeit der Aufhebung einer ungerechtfertigten Kündigung durch eine richterliche oder administrative Behörde. Die gesetzlich

anerkannten Kündigungsgründe stimmen in den verschiedenen Rechtsordnungen weitgehend überein; als wichtigste Gründe gelten Vertragsverletzung durch den Mieter, Eigenbedarf des Vermieters, Umbau oder Abbruch des Mietobjektes. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Kündigung bei Hausgemeinschaft des Vermieters mit dem Mieter erleichtert; in diesem Fall muss der Vermieter die Kündigung nicht begründen.

Ausblick

Die Entspannung der Lage auf dem Wohnungsmarkt und die Stabilisierung der Mietzinse haben die Mieterschutzdiskussion etwas aus dem Schussfeld der politischen Auseinandersetzung gerückt. Diese Zeit relativer Ruhe sollte dazu benützt werden, eine dauerhafte Regelung für den Mieterschutz in unserem Land zu schaffen. Der Missbrauchsbeschluss stellt eine originelle und gleichzeitig ausgewogene Lösung dar, die den Interessen von Mietern und Vermietern bei der Festsetzung des Mietzinses angemessen Rechnung trägt. Die kommende Abstimmung über das Volksbegehren für einen wirksamen Mieterschutz wird zeigen, ob auf diesem Wege weitergefahren werden kann, oder ob das Schweizer Volk eine Rückkehr zur staatlichen Mietzinskontrolle wünscht.

In bezug auf die « zweite Säule » des Mieterschutzes, den Kündigungsschutz, hat der Bundesrat in seiner Botschaft zur Mieterschutzinitiative (Bundesblatt 1976 II 1345 f.) in Aussicht gestellt, dass er sich diesem Problem im Rahmen der bevorstehenden Totalrevision der Bestimmungen über das Mietrecht im Obligationenrecht annähern wird. Wie der rechtsvergleichende Überblick zeigt, geht die europäische Tendenz dahin, die Kündigung nicht mehr voraussetzungslos zuzulassen. Angesichts der Bedeutung der Wohnung für den Mieter und seine Familie scheint es gerechtfertigt, vom Vermieter eine Begründung der Kündigung zu verlangen und eine Interessenabwägung zwischen den beiden Vertragsparteien vorzunehmen. Dabei sollten, in konsequenter Weiterführung des Missbrauchsbeschlusses, missbräuchliche Kündigungen keinen Schutz finden. Wir denken dabei vor allem an Kündigungen, die darauf zurückzuführen sind, dass der Mieter sich für seine Rechte aus dem Mietvertrag einsetzt. Der Missbrauchsbeschluss sieht zwar eine zweijährige Kündigungssperre nach einem erfolgreichen Anfechtungsverfahren vor, doch erfahrungsgemäss ist der Gang zur Schlichtungsstelle in der Regel erst der letzte Schritt in einem bereits erheblich gestörten Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter. Anzustreben ist deshalb eine Lösung, bei der die alltäglichen Probleme aus dem Mietverhältnis, von der Waschküchenbenutzung über die Heizkostenabrechnung bis zur Gestaltung der Kinderspielplätze zwischen den Vertragsparteien frei von jedem Druck besprochen und gelöst werden können. Andererseits sollte die Kündigung dort, wo der Vermieter ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, so vor allem bei Vertragsverletzung von Seiten des Mieters, ihre Wirkung rasch entfalten und nicht jahrelang hinausgezögert werden können.

Mit dem Ausbau des Kündigungsschutzes wird die Schweiz eine gesetzliche Ordnung des Mietrechtes kennen, die den Interessen beider Parteien angemessen Rechnung trägt und auch in angespannten Zeiten Bestand haben dürfte. Durch den Abschluss eines gesamtschweizerischen Rahmenmietvertrages, wie er zur Zeit zwischen den Organisationen der Hauseigentümer und der Mieter verhandelt wird, könnte diese gesetzliche Regelung zusätzlich verfeinert und flexibel weiterentwickelt werden.