Urteilskopf

88 I 71

12. Urteil vom 16. Mai 1962 i.S. Falk gegen Direktion der Justiz des Kantons Zürich und Baugenossenschaft Rotach

**Regeste (de):**

Beschränkung des Kündigungsrechts.

Art. 2 Üb.-Best. der BV und Art. 4 BV.

Die Kantone dürfen bei der Einführung der bundesrechtlichen Beschränkungen des Kündigungsrechts nicht nurderen örtlichen, sondern, auch den sachlichen Geltungsbereich beschränken.

Eine kantonale Bestimmung, nach welcher diese Beschränkungen nur für Mietverträge über Wohnungen mit einem Jahreszins bis zu einem bestimmten Betrag gelten, ist daher nicht bundesrechtswidrig (Erw. 2).

Verstösst eine solche Bestimmung gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit? (Erw. 3).

**Regeste (fr):**

Limitation du droit de résiliation.

Art. 2 disp. tr.

Cst. et art. 4 Cst.

En introduisant les dispositions de droit fédéral sur la limitation du droit de résiliation, les cantons peuvent les limiter non seulement dans l'espace, mais aussi quant à leur objet.

N'est donc pas contraire au droit fédéral une disposition cantonale d'après laquelle ces restrictions ne sont applicables qu'aux baux d'appartements comportant un loyer inférieur à un montant déterminé (consid. 2).

Une telle disposition viole-t-elle le principe de l'égalité devant la loi? (consid. 3).

**Regesto (it):**

Limitazione del diritto di disdetta.

Art. 2 disp. trans.

CF e art. 4 CF.

Nell'istituire le restrizioni di diritto federale sulla limitazione del diritto di disdetta, i cantoni possono limitarle non soltanto nello spazio, ma anche nel loro oggetto.

Non è dunque contraria al diritto federale una disposizione cantonale che limita queste restrizioni ai contratti di locazione di appartamenti comportanti una pigione inferiore a un determinato ammontare (consid. 2).

Viola una siffatta disposizione il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge? (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 72

BGE 88 I 71 S. 72

A.- Die vom Regierungsrat des Kantons Zürich in Ausführung der bundesrechtlichen Vorschriften über Beschränkungen des Kündigungsrechtes erlassene Verordnung vom 20. Mai 1954 (zürch. VO) bestimmt in § 1 (Fassung vom 6. November 1958) über den Geltungsbereich: "Die Vorschriften des Bundes über die Beschränkung des Kündigungsrechtes und über die Verlängerung von Mietverträgen mit fester Vertragsdauer finden im ganzen Kantonsgebiet Anwendung. Sie gelten für die der Mietzinskontrolle unterstehenden Mietverträge bzw. Untermietverträge und nichtlandwirtschaftlichen Pachtverträge über a) Räume, welche dem Mieter vertragsgemäss zu Wohnzwecken dienen. Ausgenommen sind Wohnungen mit einem Netto-Jahreszins über Fr. 3600.--. b) Räume, welche dem Mieter vertragsgemäss zu Geschäftszwecken dienen ..."
B.- Der Beschwerdeführer Hans Falk ist auf Grund eines Vertrags vom 1. Juni 1949 Mieter des Einfamilienhauses Wasserwerkstrasse 31 in Zürich, das im Jahre
BGE 88 I 71 S. 73

1928 bezugsbereit worden ist und der Baugenossenschaft Rotach gehört. Der jährliche Mietzins betrug ursprünglich Fr. 3415.-- und wurde in der Folge wiederholt erhöht, zuletzt im Jahre 1959 auf Fr. 4141.80. Mit Schreiben vom 27. Mai 1961 kündigte die Vermieterin den Mietvertrag auf Ende September 1961 in der Annahme, die Mietsache sei nach § 1 Abs. 2 lit. a zürch. VO den Bestimmungen über die Beschränkung des Kündigungsrechtes nicht unterstellt. Der Mieter erhob Einsprache mit der Begründung, diese kantonale Bestimmung sei bundesrechtswidrig und verstosse überdies gegen das Verbot rechtsungleicher Behandlung. Das Mietamt der Stadt Zürich kam zum Schluss, dass jene Bestimmung gegen Bundesrecht verstosse, da dieses die Kantone nicht zur Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs des Kündigungsschutzes ermächtige. Es trat daher auf die Einsprache auf die Kündigung ein und hiess sie mangels gesetzlicher Kündigungsgründe gut. Hiegegen rekurrierte die Vermieterin an die Justizdirektion des Kantons Zürich. Diese hiess den Rekurs mit Verfügung vom 9. Januar 1962 gut, hob den Entscheid des Mietamts auf und trat auf die Einsprache des Mieters gegen die Kündigung nicht ein. In den Erwägungen führte sie aus, dass weder das Mietamt noch die Justizdirektion zur Überprüfung der zürch. VO auf ihre materielle Übereinstimmung mit dem Bundesrecht befugt und deren § 1 Abs. 2 lit. a daher für diese Behörden verbindlich sei. Übrigens sei, wie mit eingehender Begründung beigefügt wird, der Ausschluss des Mieterschutzes für Wohnungen mit Mietzinsen über Fr. 3600.-- jährlich zweifellos weder bundesrechtswidrig noch mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit unvereinbar.
C.- Gegen diese Verfügung der Justizdirektion reichte Hans Falk beim Bundesgericht gleichzeitig eine Nichtigkeitsbeschwerde gemäss Art. 68 lit. a OG und eine staatsrechtliche Beschwerde im Sinne von Art. 84 lit. a OG ein. Durch Urteil vom 23. Februar 1962 ist die I. Zivilabteilung
BGE 88 I 71 S. 74

des Bundesgerichts auf die Nichtigkeitsbeschwerde nicht eingetreten, da sie unzulässig sei, gleichgültig ob die Kündigungsbeschränkungen öffentlich- oder privatrechtlicher Natur seien. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde beantragt Falk die Aufhebung der Verfügung der Justizdirektion. Er beruft sich auf Art. 4 BV sowie Art. 2 Üb. Best. der BV und erhebt folgende Rügen: a) Indem die Justizdirektion die Prüfung der Frage, ob die zürch. VO bundesrechtswidrig sei, ablehne, beschränke sie ihre Kognition willkürlich. b) Die Justizdirektion habe auf Grund einer bundesrechtswidrigen kantonalen Bestimmung entschieden und damit den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts verletzt. c) § 1 Abs. 2 lit. a zürch. VO verstosse gegen das Gebot der Rechtsgleichheit. Die Begründung dieser Rügen ist, soweit wesentlich, aus den nachstehenden Erwägungen ersichtlich.
D.- Die Justizdirektion des Kantons Zürich und die Baugenossenschaft Rotach schliessen auf Abweisung der Beschwerde.
Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der angefochtene Entscheid beruht auf der Annahme, dass die zürch. Verordnung über die Beschränkung des Kündigungsrechts und damit die in § 1 Abs. 2 lit. a derselben enthaltene Bestimmung für die kantonalen Mieterschutzbehörden (Mietämter der Gemeinden und kantonale Justizdirektion) schon deshalb verbindlich seien, weil diese als untergeordnete Verwaltungsbehörden nicht befugt seien, eine vom Regierungsrat als Oberbehörde auf Grund einer Ermächtigung des Bundesrates erlassene Verordnung daraufhin zu prüfen, ob sie bundesrechtswidrig sei oder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstosse. Indessen wird diese Frage für die streitige Bestimmung in einer zusätzlichen Erwägung des angefochtenen

BGE 88 I 71 S. 75

Entscheids eingehend geprüft mit dem Ergebnis, dass § 1 Abs. 2 lit. a auch aus diesem Gesichtspunkt verbindlich sei. Unter diesen Umständen kann dahingestellt bleiben, ob die Justizdirektion, wie mit der Beschwerde in erster Linie geltend gemacht wird, berechtigt und verpflichtet gewesen wäre zur Prüfung der Frage, ob die zürch. VO den Art. 2 Üb. Best. der BV oder Art. 4 BV verletze. Vielmehr ist direkt zu prüfen, ob § 1 Abs. 2 lit. a der VO, wie die Beschwerde weiter behauptet, gegen diese Verfassungsbestimmungen verstosse.
2. Nach § 1 Abs. 2 lit. a der zürch. VO gelten die Vorschriften des Bundes über die Beschränkung des Kündigungsrechtes nicht für Mietverträge über Wohnungen, deren Netto-Jahreszins Fr. 3600.-- übersteigt. Der Beschwerdeführer spricht dem Regierungsrat die Befugnis zum Erlass dieser Bestimmung ab, da die bundesrechtlichen Vorschriften, auf die sich die VO stützt, die Kantonsregierungen nicht ermächtigen, den sachlichen Anwendungsbereich des Kündigungsschutzes einzuschränken. Es fragt sich somit, ob ein kantonaler Rechtssatz mit bundesrechtlichen Vorschriften vereinbar sei oder gegen diese und damit gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes verstosse. Diese Frage hat das Bundesgericht nicht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang geltend gemachten Willkür, sondern frei zu prüfen (BGE 85 I 21 mit Verweisungen). Nach Art. 1 der jeweils auf 4 Jahre befristeten Zusätze von 1952, 1956 und 1960 zur BV (AS 1952 S. 1055, 1956 S. 767, 1960 S. 993) kann der Bund Vorschriften über Mietzinse sowie zum Schutze der Mieter erlassen und seine Befugnisse den Kantonen übertragen. Gestützt hierauf hat die Bundesversammlung in den Art. 6 der Bundesbeschlüsse über die Durchführung einer beschränkten Preiskontrolle vom 10. Juni 1953 und 28. September 1956 (AS 1953 S. 891 und 1956 S. 1618) sowie in Art. 13 des BB über Mietzinse für Immobilien usw. vom 21. Dezember
BGE 88 I 71 S. 76

1960 (AS 1961 S. 284) bestimmt, dass der Bundesrat Vorschriften über die Beschränkungen des Kündigungsrechtes erlassen werde und dass die Kantonsregierungen diese für das gesamte Kantonsgebiet oder für bestimmte Gemeinden anwendbar erklären können. Die gestützt hierauf erlassenen Verordnungen des Bundesrates über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung vom 30. Dezember 1953, 28. Dezember 1956 und 11. April 1961 (AS 1953 S. 1286, 1956 S. 1625 und 1961 S. 299) enthalten je in drei Artikeln, diejenige vom 1961 (VMK) in den Art. 31-33, im wesentlichen gleichlautende Bestimmungen über die Ermächtigung der Kantonsregierungen und über den Geltungsbereich der Beschränkung des Kündigungsrechtes. Auf Grund dieser seit 1954 geltenden Ordnung steht jedenfalls fest, dass die Kantonsregierungen zur Einführung der Kündigungsbeschränkungen nicht verpflichtet, sondern lediglich ermächtigt sind. Von einer Ermächtigung aber kann, sofern sich aus ihr nichts Gegenteiliges ergibt, nicht nur in vollem, sondern auch in beschränktem Umfange Gebrauch gemacht werden. Für die in Art. 18 EGG enthaltene Ermächtigung der Kantone, ein Einspracherecht gegen Liegenschaftskäufe nach Massgabe der Art. 19 ff. EGG einzuführen, hat das Bundesgericht daher entschieden, dass die Kantone zwar nicht über das Mass der nach Art. 19 und 21 EGG zulässigen Beschränkungen der Vertragsfreiheit hinaus, wohl aber weniger weit gehen dürfen (BGE 87 I 236 und 329). Das Gleiche muss für die Ermächtigung zur Einführung der Kündigungsbeschränkungen gelten. Die Kantone sind nicht befugt, weiter als die bundesrechtlichen Vorschriften in das Vertrags- und Eigentumsrecht einzugreifen und etwa die Umwandlung von Wohnin Geschäftsräume zu verbieten (BIRCHMEIER, Mietnotrechtserlasse S. 5 und dort in Anm. 2 angeführter Entscheid des Bundesrates vom 6. Juni 1947 i.S. Düring). Dagegen ist es ihnen nicht verwehrt, bei der Anwendbarerklärung der bundesrechtlichen Vorschriften deren Anwendungsbereich auch sachlich, d.h. auf Mietverträge über bestimmte Kategorien von Mietsachen, zu beschränken. Die bundesrechtliche
BGE 88 I 71 S. 77

Ordnung enthält keine Vorschrift, die eine solche zum Wesen einer Ermächtigung gehörende Beschränkung ausschliesst und nur die Wahl lässt, von der Ermächtigung im vollen Umfange oder gar nicht Gebrauch zu machen. Dass in Art. 31 Abs. 1 VMK wie im zugrunde liegenden Art. 13 des BB von der Anwendbarerklärung nur für bestimmte Gemeinden, also lediglich von einer Beschränkung des örtlichen Anwendungsbereichs, die Rede ist, schliesst Beschränkungen des sachlichen Anwendungsbereichs ebensowenig aus wie der Umstand, dass die Abs. 2 und 3 des Art. 31 bestimmen, dass die kantonalen Vorschriften nur für Mietverträge über gewisse Räume gelten, sofern sie nicht auf andere ausgedehnt werden unter ausdrücklicher Nennung der weiteren Kategorien. Auch aus dem den "Geltungsbereich" betreffenden Art. 32 Abs. 1 VMK, wonach die Kündigungsbeschränkungen "auf alle bis 20. Oktober 1941 bezugsbereit gewesenen Mietsachen" anwendbar sind, folgt (auch abgesehen davon, dass das Wort "alle" in den romanischen Texten fehlt)

keine Beschränkung der Ermächtigung, denn diese Bestimmung ist nur dann und folglich auch nur insoweit anwendbar, als eine Kantonsregierung von der im vorausgegangenen Artikel erteilten Ermächtigung überhaupt Gebrauch macht.
Der Wortlaut der Art. 31 und 32 VMK mag freilich, wie auch der angefochtene Entscheid einräumt, die vom Beschwerdeführer vertretene Auslegung ebenfalls zulassen. Dass diese nicht dem Sinne der Ordnung entspricht, ergibt sich indessen eindeutig aus der Entstehungsgeschichte und der bisherigen unangefochtenen Handhabung der bundesrechtlichen Ordnung. Die Kündigungsbeschränkungen waren zunächst in dem vom Bundesrat gestützt auf ausserordentliche Vollmachten erlassenen BRB betreffend Massnahmen gegen die Wohnungsnot vom 15. Oktober 1941 (BMW) geregelt. Nach dessen Art. 1 waren die Kantone ermächtigt, die Bestimmungen des BMW oder einzelne derselben für das ganze Kantonsgebiet oder für bestimmte Gemeinden anwendbar zu erklären, "wenn und soweit dies zur Bekämpfung der Wohnungsnot erforderlich ist". Aus
BGE 88 I 71 S. 78

diesem Zusatz geht klar hervor, dass die Kantone befugt waren, auch den sachlichen Anwendungsbereich zu beschränken. Dafür, dass hieran bei der Überführung des Kündigungsschutzes in die ordentliche Gesetzgebung etwas hätte geändert werden wollen, fehlt jeder Anhaltspunkt. In der Botschaft zum Bundesbeschluss vom 10. Juni 1953 führte der Bundesrat aus, die Regelung des BMW habe sich im grossen und ganzen bewährt, sodass er beabsichtige, sie in seinen Ausführungsvorschriften zu übernehmen. Art. 6 des BB wurde dann in der Bundesversammlung diskussionslos angenommen, im Nationalrat auf die kurze Bemerkung des Berichterstatters hin, die Beschränkung des Kündigungsrechts solle "wie bisher gehandhabt werden" (StenBull 1953 NatR S. 54, StR S. 127). Bei der Beratung der entsprechenden Bestimmungen der Bundesbeschlüsse vom 28. September 1956 und 21. Dezember 1960 wurden im Nationalrat Anträge gestellt, die darauf abzielten, den Kündigungsschutz auszudehnen und den Kantonen zur Pflicht zu machen. Diese Anträge wurden abgewiesen, nachdem die Berichterstatter erklärt hatten, die bisherige dezentralisierte elastische Ordnung, wonach die Kantonsregierungen zuständig seien zu sagen, wie weit die eidgenössischen Normen für ihr Gebiet oder einzelne Gemeinden anwendbar seien, habe sich sehr gut bewährt (StenBull 1956 NatR S. 425), die Umwandlung der Kannvorschrift in eine Mussvorschrift sei abzulehnen (StenBull 1960 NatR S. 825/26). Von besonderer Bedeutung ist sodann, dass der Bundesrat, der die massgebenden Durchführungsvorschriften erlassen hat, offenbar von jeher der Auffassung war, die Kantonsregierungen seien befugt, von der ihnen erteilten Ermächtigung auch nur einen sachlich beschränkten Gebrauch zu machen. So berichtet er in seiner Botschaft zum BB von 1956 (BBl 1956 I S. 1053 ff.) eingehend von der in den Kantonen bezüglich des Kündigungsschutzes herrschenden "grössten Mannigfaltigkeit" und erwähnt nicht nur einen Kanton, wo der Schutz (nur an einem Ort und auch dort) nicht für Ein- und Zweizimmerwohnungen

BGE 88 I 71 S. 79

sowie nur von einer Person bewohnte Vierzimmerwohnungen gilt, sondern auch fünf Kantone, darunter Zürich, in denen der Schutz für Wohnungen mit einem einen gewissen Betrag übersteigenden Jahresmietzins aufgehoben ist, was nicht anders verstanden werden kann, als dass der Bundesrat diese Beschränkungen des sachlichen Anwendungsbereichs für zulässig erachtet (vgl. auch BBl 1959 II 483 und 1960 II 711). § 1 Abs. 2 lit. a zürch. VO, wonach die Vorschriften des Bundes über die Beschränkung des Kündigungsrechtes nicht für Mietverträge über Wohnungen mit einem Netto-Jahreszins über Fr. 3600.-- gelten, ist demnach nicht bundesrechtswidrig.
3. Zur Begründung der Rüge, diese 8cstimmung verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, macht der Beschwerdeführer geltend, dass für die verschiedene Behandlung der Mieter von Wohnungen mit einem Netto-Jahreszins unter und einem solchen über Fr. 3600.-- kein vernünftiger Grund bestehe, da in der Stadt Zürich an Wohnungen in der Preislage von Fr. 3501-4000 nach der Statistik ebenso grosser Mangel herrsche wie an billigeren Wohnungen. Nach der Rechtsprechung verstösst ein allgemein verbindlicher Erlass dann gegen Art. 4 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte, sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, die sich durch keine vernünftigen Gründe rechtfertigen lassen (BGE 84 I 105 mit Verweisungen). Die Beschränkung des Kündigungsschutzes auf verhältnismässig billige Wohnungen beruht, wie im angefochtenen Entscheid ausgeführt wird, auf der Überlegung, dass Mieter, welche einen grösseren Betrag für die Miete einer Altwohnung aufzuwenden vermögen, es leichter haben, eine Neuwohnung in ungefähr gleicher Preislage zu finden als jene Mieter, welche bisher weniger bezahlt haben und auf eine billigere Wohnung angewiesen sind. Dazu kommt, wie die Justizdirektion in der Beschwerdeantwort bemerkt, dass Wohnungen zu Zinsen über Fr. 3600.-- ausserhalb des Stadtgebietes, aber
BGE 88 I 71 S. 80

noch in dessen Einzugsgebiet, immer noch verhältnismässig leicht zu finden seien und ein Mieter, der diesen Zins zu bezahlen vermöge, auch die mit einer solchen Ortsveränderung verbundenen Mehrkosten eher tragen könne als ein Mieter in beschränkteren Verhältnissen. Diese Überlegungen leuchten ein. Auch der Bundesrat hat die Kategorien von Wohnungen, für welche die Mietzinse freigegeben sind oder der Überwachung unterstellt werden können, nach der Höhe des Mietzinses bestimmt (Art. 3 und 4 der VO vom 23. Februar 1962 über die Lockerung der Mietzinskontrolle; GS 1962 S. 177). Die denn auch in andern Kantonen als Zürich zu findende Beschränkung desKündigungsschutzes auf Wohnungen mit Mietzinsen bis zu einer gewissen Höhe erscheint daher an sich als sachlich begründet. Die Festsetzung der Preisgrenze ist Ermessenssache und hängt von den örtlichen Verhältnissen ab. Ob der mit diesen vertraute Regierungsrat des Kantons Zürich die Preisgrenze im Jahre 1954 bei Fr. 3400.-- richtig augesetzt hat und ob sich angesichts der seitherigen Erhöhung der Mietzinsen in alten und neuen Bauten nicht eine Heraufsetzung gerechtfertigt hätte, hat das Bundesgericht nicht zu prüfen. Es könnte nur einschreiten, wenn diese Grenzziehung zwischen billigen und teueren Wohnungen offensichtlich und ohne jeden Zweifel unhaltbar wäre, was mit dem statistischen Nachweis, dass im Stadtgebiet von Zürich auch an Wohnungen mit Mietzinsen zwischen Fr. 3501.-- und 4000.-- grosser Mangel herrscht, noch nicht dargetan ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.