

德国住房承租人 保护制度及其借鉴*

郝丽燕

摘 要：德国住房租赁法以保护承租人为目标，因此对合同自由和所有权自由做出限制。核心制度是限制出租人终止租赁合同和限制租金。出租人正常终止租赁合同需要有正当理由；即使出租人有正当的终止理由，承租人还可以通过“社会条款”提出终止租赁合同的异议，借此阻碍租赁关系终止。出租人不得以提高租金为目的终止合同，但是可以在订立合同时约定指数租金或者等级租金；在没有相关约定时，出租人可以在比较租金体系下根据租金指标要求承租人将租金提高至当地一般租金水平。在承租人有重大违约时，出租人应当在立即终止合同前通过“警告”制度给予承租人纠正其不当行为的机会。德国承租人保护制度可以为我国租房市场的发展提供借鉴，借此实现“租购并举”的住房政策。

关键词：住房租赁法；德国；承租人保护；租购并举

作者简介：山东建筑大学 法学院 副教授 济南 250101

中图分类号：D951.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2019)03-0070-15

一、引言

党的十九大指出，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展。人的发展基础之一是拥有合适的住房。在市场经济中，住房租赁合同原本应

* 本文是山东省社会科学规划研究项目“‘租购同权’背景下承租人的居住权益研究”(编号：18CQXJ97)、山东省人文社会科学课题“‘租购同权’的法律保障研究”(编号：19-ZZ-FX-06)和山东省高校科研计划项目“‘租购同权’理念下承租人保护制度研究”(编号：J18RA010)的部分研究成果。

当遵守私人自治和所有权自由,因为在租赁市场上住房也是商品。但是,住房属于人类生存必需品,国家应当保障居民的居住权益。目前,我国很多大城市的房价超出普通人的承受范围,通过购房实现安居几乎成为奢望。因此,国家提出发展住房租赁市场的政策,保障没有能力购房者可以通过租房实现安居和发展。然而,因为法律制度不完备,对承租人保护不足,租房市场的发展似乎并没有取得预期的效果,个别城市甚至出现租金暴涨的情况,这严重妨碍承租人通过租房实现发展的目标,也必然妨碍“租购并举”的住房制度的实施。

德国作为欧洲住房租赁率最高的国家,^①住房租赁制度一直以保护承租人为核心,这为租房市场的良好运行提供了最重要的保障,也符合“社会国”理念的要求。^②德国承租人保护制度或许可以为我国租房市场稳定发展提供借鉴。在德国,住房政策从魏玛共和国开始就被视为具有社会保障性质,是其社会保障政策的主要构成部分。为了解决居民的住房问题,实现相关的住房政策,德国制定了一系列法律。在诸多法律法规中,“租赁法”^③是唯一的具有细则规范性质的手段,被称为内在化的解决住房问题之方法(internalisierende Lösung),它为规范住房租赁市场提供了细致的法律保障。在1900年生效的《德国民法典》中,租赁法秉承自由主义原则,法律没有对租赁合同的内容做出过多限制,比如出租人正常终止租赁合同只需要符合法定期限,也没有规定租金限制。在两次世界大战后住房紧缺的情况下,根据自由主义理念构建的住房租赁法明显不能保障承租人的居住问题,德国立法者多次对民法典中的租赁法做出改革。住房租赁法的出发点有两个:其一是,在租赁合同中双方当事人因为经济上的不平等性,承租人比出租人更需要法律保护;其二是,住房租赁合同是继续性合同,搬家会对承租人带来很多不利,除了经济方面的,更多的是社会方面的,因为承租人在长期的居住过程中与周边建立起密切的社会联系。因此,租赁法中的很多条款对民法领域的契约自由原则予以限制。住房租赁法对合同自由的干预主要涉及三个方面:限制出租人终止住房租赁合同、限制租金、强制订立租赁合同(也可以称为“强制经济管控”)。^④前两项法律措施构成德国承租人保护之核心,而强制缔约已经随着德国经济和住房政策的发展被逐步废止。

^① 据统计,2016年德国48.3%的家庭选择租房居住,首都柏林的住房租赁率甚至高达86%。

^② 参见 Hans Schulte, „Zu den Voraussetzungen der Kündigung wegen Eigenbedarfs“, *Juristen Zeitung*, No. 12, 1988, S. 608-612, hier S. 610.

^③ 租赁法与住房补助金、私有住房补贴和社会保障性住房建设被称为德国住房政策的“四大支柱”。

^④ 参见 Martin Häublein/Arnold Lehmann-Richter, „Mieterschutz in der Bundesrepublik Deutschland“, in Paul Oberhammer/Andreas Kletečka/Andrea Wall (Hrsg.), *Soziales Mietrecht in Europa*, Wien: Springer Verlag, 2011, S. 33-77, hier S. 36-37.

二、限制出租人正常终止租赁合同

对承租人而言,住房是生活基础,终止租赁合同意味着承租人自己及其家庭成员在生活上、经济上、社会交往等方面都要面临困境。保护承租人最关键的是保证住房租赁关系能持续存在。^① 基于此,德国租赁法对守约的住房承租人进行特别保护,其中重要制度之一是限制或者排除出租人任意终止住房租赁合同,即“承租人的终止保护”制度。终止保护被认为是具有社会保障性质的住房租赁法的核心。^② 在这种理念的支持下,德国“第一次住房终止保护法(1. WKSchG)”引入了两项重要的保护承租人措施:禁止以提高租金为目的终止合同;出租人正常终止合同需要正当理由。这两项规定一直保留至今。

(一)禁止以提高租金为目的终止合同

现行《德国民法典》中的租赁法明确禁止出租人以提高租金为目的而终止住房租赁合同。出租人通过终止合同来提高租金可以发生在两种情况中。第一种情况是,出租人向承租人发出变更终止(Änderungskündigung)通知,即变更租赁合同的通知中包含终止合同的意思表示。变更终止通知的真实含义是,若承租人同意提高租金,则租赁合同继续有效,只不过租金变更;若承租人不同意提高租金,则租赁合同终止。这种情况显然是以终止租赁关系的威胁来提高租金。第二种情况是,出租人直接向承租人发出终止租赁合同的通知,其目的是与第三人订立更高租金的租赁合同。在这两种情况中,出租人的终止都无效,租赁合同仍然有效存续。

(二)出租人正常终止租赁合同的正当理由要求

租赁合同是继续性合同。一般情况下,继续性合同的正常终止(ordentliche Kündigung)只需要合同当事人根据法定时间或者约定时间提前通知对方终止合同即可,^③不需要任何特别理由。然而,为了加强对承租人的保护,《德国民法典》中的租赁法规定,出租人不得任意正常终止租赁合同,出租人正常终止无限期的住房租赁合同时,需要证明自己有终止租赁关系的正当理由,而且法律对正当理由做出严格限制。^④ 反之,承租人要正常终止租赁合同,只需要遵守法定或约定终止时间即可,不需要特别理由。因此,德国的住房租赁合同终止保护也被称为“不对等

^① 参见 Karl August Bettermann, „Mieterschutz und Vertragsfreiheit“, *Juristen Zeitung*, No. 9, 1954, S. 461 - 465, hier S. 461.

^② 参见 Martin Häublein, *Münchener Kommentar zum BGB*, München: C. H. Beck Verlag, 2012, § 573, Rn. 1.

^③ 因此继续性合同的正常终止也被称为“预告终止”。

^④ 参见周珺:《租房租赁法中的正当理由规则及其借鉴》,载《湖北社会科学》,2013年第1期,第167页-200页,这里第167页。