

Fünfzehnte Sitzung – Quinzième séance

Donnerstag, 16. Dezember 1976, Vormittag

Jeudi 15 décembre 1976, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Wyer

76.063

**Mieterschutz. Volksbegehren
Protection des locataires. Initiative populaire**Botschaft und Beschlusssentwurf vom 21. Juni 1976 (BBI II, 1345)
Message et projet d'arrêté du 21 juin 1976 (FF II, 1321)**Antrag der Kommission****Mehrheit****Titel und Ingress, Art. 1–3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bundi, Bussey, Egli-Winterthur, Fontanet, Grobet, Meizoz, Muheim, Nauer)

Art. 34septies Abs. 2

Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter von missbräuchlichen Mietzinsen, ungerechtfertigten Kündigungen und anderen Forderungen der Vermieter.

Antrag Dafflon**Art. 2****Streichen****Art. 3**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Eventualanträge Egli-Winterthur

(im Fall der Ablehnung des Minderheitsantrages betr. Art. 34septies Abs. 2)

Art. 2**Streichen****Art. 3**

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Antrag Alder**Art. 2 Abs. 2**

Er lautet:

Artikel 34septies Absatz 2 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

² Der Bund kann Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen, ungerechtfertigten Kündigungen und anderen Forderungen der Vermieter erlassen.**Proposition de la commission****Majorité****Titre et préambule, art. 1 à 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bundi, Bussey, Egli-Winterthur, Fontanet, Grobet, Meizoz, Muheim, Nauer)

Art. 34septies 2e al.

La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prestations exigées par les propriétaires.

Proposition Dafflon**Art. 2****Biffer****Art. 3**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Propositions éventuelles Egli-Winterthur

(en cas de rejet de la proposition de minorité concernant art. 34septies, 2e al.)

Art. 2**Biffer****Art. 3**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative.

Proposition Alder**Al. 2**

Il a la teneur suivante:

L'article 34septies, 2e alinéa, de la constitution est modifié comme il suit:

² La Confédération peut légiférer pour protéger les locataires contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prestations exigées par les propriétaires.

Müller-Aargau: Die Mieterschutz-Initiative ist ein Kind ihrer Zeit. Es war legitim, 1972/73 nach zusätzlichem Schutz des Mieters zu streben. Es war legitim, dies über eine Initiative zu tun, da kaum ein anderer Weg einen Schutz von gleicher Wirkung sicherstellte. Ein allgemeiner wirksamer Mieterschutz, der auf einer klaren Verfassungsbestimmung gründet, kann auch heute ein Wunsch oder eine Forderung sein, sofern Zustände «wie gehabt» wiederkehren sollten. Wie aber steht es heute? Der Bundesrat gibt in seiner Botschaft eine Analyse der heutigen Verhältnisse. Der Hinweis auf leerstehende Wohnungen wird pariert mit statistischen Angaben – viele Eigentumswohnungen, allzu komfortable und teure Wohnungen oder Räumlichkeiten in Altliegenschaften, die nicht mehr marktgängig seien. So die Analyse des gegenwärtigen Zustandes. Darf aber aufgrund dieser Situation legiferiert werden? Der Bundesrat hat gut daran getan, erst im Mai 1976 die Experten mit der Revision der Mieterschutzbestimmungen im Obligationenrecht zu beauftragen. Hier bin ich gegenteiliger Ansicht als Herr Muheim. Nie war Zuwarten so sinnvoll wie heute auf diesem Sektor. Sicher wissen wir heute nur eines: Der offensichtliche Verhaltenszustand, das grosse Abwarten auf dem Wohnungsmarkt kann nicht von Dauer sein. Vieles wird möglich. Die Möglichkeiten, wie sie der Bundesrat in der Botschaft aufzeigt, wie sie von gewissen Fraktionssprechern für die Zukunft als Möglichkeit skizziert wurden, sind gegeben. Es sind Konstruktionen aus der Vergangenheit – «wie gehabt». Aber wir sind vorsichtig geworden mit Zahlen, Statistiken und Extrapolationen. Wahrscheinlicher ist die Möglichkeit, dass sich die Lage normalisiert, d. h. gewisse Marktgesetze zu spielen beginnen. Dass dies auf dem Wohnungssektor nicht in gleichem Masse geschehen kann wie bei Produktion und Konsum, ist eine Binsenwahrheit und kaum der Erwähnung wert. Aber Eigentumswohnungen können auch Mietwohnungen werden. Teure Wohnungen werden sich preislich der Nachfrage anpassen müssen. Der Zimmerherr oder das

«möblierte Fräulein» könnten wieder in Mode kommen, wenn das Leben morgen in der Dreizimmerwohnung für eine Einzelperson finanziell zu gewagt wird. Die Statistik der Geburtenrate zeigt uns, dass auch langfristig kaum Verschärfungen auf dem Wohnungsmarkt, nach bekannten Erfahrungen, eintreten werden. Ist bei dieser Situation ein zwingender Mieterschutz von solcher Tragweite notwendig? Zeigt sich nicht in der Argumentation der Befürworter Unbeweglichkeit und schlechte Anpassung an gewandelte Zustände und neue Perspektiven? Ein zeitlich befristeter Mieterschutz ist vorerst – für die heutige Lage – die beste Lösung. Als dauernde Massnahme soll das Obligationenrecht revidiert und eine Grundlage in der Verfassung verankert werden.

Daher drängt sich folgendes auf. Erstens: Als provisorische Massnahme die Verlängerung der Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen für fünf Jahre, wie gestern beschlossen. Zweitens: Ablehnung der Mieterschutz-Initiative, die den Realitäten in Zukunft kaum angemessen sein wird. Drittens: Ablehnung des Gegenvorschlages des Bundesrates, weil auch dieser zwingend nach zusätzlichem Mieterschutz verlangt, egal ob er in Zukunft gebraucht wird oder nicht. Viertens: Ablehnung des Zusatzantrages Bundi auf Ausweitung des bundesrätlichen Vorschlages mittels Kündigungsschutz. Fünftens: Wiederaufnahme des bundesrätlichen Vorschlages und des Vorschlages Bundi im Antrag Alder in einem «Kann»-Artikel.

Diese Lösung ist flexibel. Damit kann jederzeit auf ordentlicher Grundlage, wenn nötig, ein wirksamer Mieter- und Kündigungsschutz sichergestellt werden. Wir fabrizieren damit weder Gesetze auf Vorrat noch auf «Nachrat». Der Mieterschutz soll ordentlich und nach Bedürfnis geschaffen werden können. Ich empfehle Ihnen im Namen der Fraktion des Landesrings der Unabhängigen Eintreten auf die Vorlage und Unterstützung des Antrags Alder. Er wird ihn selber noch begründen.

Bundi, Berichterstatter der Minderheit: Lassen Sie mich zuerst ein paar grundsätzliche Bemerkungen machen. Nicht selten kann man den Ausspruch hören, die Schweiz – ein Volk von Mietern. Und wirklich, die Statistik beweist, wie allzu wahr dieser Ausspruch ist. 68 Prozent der Schweizer wohnten im Jahre 1970 in Mietwohnungen, während nur 28 Prozent der Schweizer in einer eigenen Wohnung lebten. Der Anteil der Mieter hat sich allein im Zeitraum von 1960 bis 1970 von 61 auf 68 Prozent verschoben. Für die neueste Zeit fehlen uns die Zahlen. Aber es deuten mehrere Anzeichen darauf hin, dass sich diese Entwicklung noch verstärkt, und dies trotz offiziellen Beteuerungen und Bestrebungen zur Streuung des Wohnungseigentums. Die Verhältnisse haben sich insbesondere im letzten Vierteljahrhundert stark gewandelt. Mit der Konzentration des Wohnungseigentums in den Händen weniger hat sich zugleich auch, vor allem in den Agglomerationen, die Anonymität vieler Häuserblocks und Hochhäuser bemächtigt. Der Mieter bekommt den Hauseigentümer selten oder nie zu Gesicht; der meiste Verkehr, insbesondere Zinserhöhungen und Kündigungen, vollzieht sich schriftlich und über beauftragte Verwaltungsbüros. Der weniger wendige, weniger geschulte Mieter ist in diesem System der Benachteiligte.

Nun leuchtet es wohl ein, dass für solche Verhältnisse in unserer Gesellschaft der Schutz der Mieter ein Gebot der Zeit ist. Dabei möchte ich nicht verkennen, dass in unzähligen Fällen in unserem Lande, besonders wo der persönliche Kontakt zwischen Vermieter und Mieter lebendig ist, ein einwandfreies Einvernehmen vorherrscht. Die zunehmende Konzentration des Wohnungseigentums aber und die zuweilen anmassende Haltung mancher anonymer Wohnungsgesellschaften muss den Staat veranlassen, die Schutzbestimmungen für den Mieter so gut als möglich auszubauen, und dazu gehört auch eine klare verfassungsrechtliche Verankerung des Kündigungsschutzes. Ich möchte an dieser Stelle durchaus attestieren, dass der

Bundesrat in seinem Beschlussentwurf zur Missbrauchsgesetzgebung einige namhafte Verbesserungen eingebaut hat, und ich möchte anerkennen, dass unser Volkswirtschaftsminister, Herr Bundesrat Brugger, gegenüber Mieteranliegen im allgemeinen eine aufgeschlossene Haltung und verständnisvolle Bereitschaft bewiesen hat. So möchte ich denn wünschen, dass sich bei ihm auch in bezug auf diesen unseren Minderheitsantrag seit der Behandlung in der Kommission ein Gesinnungswandel vollzogen habe und dass er uns nun in diesem wichtigen Punkte unterstützen könne.

Und nun zum eigentlichen Anliegen unseres Minderheitsantrages: Mit dem Gegenvorschlag möchte der Bundesrat auch in der Zukunft, und zwar für die ganze Schweiz, den Mieter vor Missbräuchen schützen. In diesem Zusammenhang meine ich, dass neben dem Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter auch der Kündigungsschutz einzuschliessen sei. Aus diesem Grund stellt unser Antrag eine Ergänzung des bundesrätlichen Textes dar, durch den Einbezug der ungerechtfertigten Kündigungen. Er ist also ausdrücklich auf die missbräuchliche Kündigung bezogen. Diese Formulierung beinhaltet nicht eine ungewöhnliche Verschärfung oder gar einen extremen Schutz des Mieters; vielmehr möchte sie einen anderweitig schon da und dort anerkannten Grundsatz verfassungsrechtlich verankern. Sie kann auch als Kompromiss zwischen den Forderungen der Initianten und dem geltenden Recht angesehen werden.

In seiner Botschaft stellt der Bundesrat langfristig eine Totalrevision des Mietrechts in Aussicht, wobei auch die Kündigungsbestimmungen revidiert werden sollen. Der gesetzliche Kündigungsschutz soll dabei im Rahmen des Obligationenrechts ausgebaut werden. Nun vertritt der Bundesrat aber die Auffassung, dass es dazu keiner Verfassungsrevision bedürfe. Gerade im Zusammenhang mit den Diskussionen in unserer Kommission um einen Ausbau des Kündigungsschutzes im Bundesbeschluss wurde von Expertenseite darauf hingewiesen, dass gewisse entsprechende Anliegen aufgrund des geltenden Verfassungsartikels über die Missbrauchsgesetzgebung nicht möglich seien. Wie soll aber der Kündigungsschutz gesetzlich ausgebaut werden, wenn schon heute solche Bedenken angemeldet werden? Gewisse Postulate dürfen künftig zweifellos mit dem Hinweis abgelehnt, dafür fehle die genügende verfassungsrechtliche Grundlage. Einer sinnvollen Revision wären späterhin also zu enge Grenzen gesetzt. Nun bietet die jetzige Revision der Bundesverfassung mit dem Gegenvorschlag eine ausgezeichnete Gelegenheit, den Grundsatz der ungerechtfertigten Kündigung in der Verfassung zu verankern. Damit wäre eine einwandfreie Rechtslage für spätere Revisionen geschaffen. Was unter ungerechtfertigter Kündigung zu verstehen ist, bleibt selbstverständlich der Gesetzgebung vorbehalten. Möglichkeiten für die entsprechende begriffliche Umschreibung sind in der Botschaft zur Initiative skizziert. Am ehesten dürfte dabei wohl die Variante in Frage kommen, wonach das Gesetz die Grundsätze zur Beurteilung der individuellen Verhältnisse festlegt. Man braucht im Zusammenhang mit unserem Antrag keine Angst zu haben, dass bei der gesetzlichen Festlegung der Kriterien in unserem Rate die berechtigten Anliegen der Mieter nicht auch Verständnis finden und berücksichtigt würden.

Lassen Sie mich noch in Erinnerung rufen, dass nicht nur die eigentlichen Mieterkreise einen verstärkten Kündigungsschutz anstreben, sondern auch ein beträchtlicher Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung, nämlich die Pächter. Den landwirtschaftlichen Pächtern ist schon wiederholt eine Revision der geltenden Bestimmungen in Aussicht gestellt worden; erfolgt ist diese aber bis heute nicht. Der Pächter, dem mit der Regelung des Pachtverhältnisses seine Existenz bleibt oder fällt, fühlt sich heute, in der Rezessionszeit, da und dort verunsichert. In der Botschaft erklärt sich der Bundesrat erneut gewillt, einen verstärkten Kündigungsschutz für die landwirtschaftliche

Pacht zu überprüfen. Auch dafür – so scheint es uns – kann hier beim Gegenvorschlag die Verfassungsgrundlage gelegt werden.

Auf einen Punkt bleibt noch besonders hinzuweisen: Es ist gesagt worden, diese verfassungsrechtliche Forderung nach dem Kündigungsschutz würde einen eigenen neuen Apparat und damit einen ungerechtfertigten bürokratischen Aufwand bedingen. Wir sind nicht dieser Auffassung. Im Rahmen eines Ausbaues des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht genügen – wie das nämlich auch gestern Herr Bundesrat Brugger bestätigt hat – die bestehenden Einrichtungen, das heisst also die bewährten Schlichtungsstellen und die zuständigen Gerichte. Es braucht also keine Sonderorganisationen dazu.

Nun zum Schluss noch zwei mehr praktische und taktische Hinweise: Könnten sich die eidgenössischen Räte mehrheitlich unserem Antrage anschliessen und damit den Grundsatz des Kündigungsschutzes in der Verfassung festlegen, so wäre es denkbar, dass die Initianten ihre Initiative zurückzögen. Der Kompromisscharakter unseres Antrages hat seinen besonderen Sinn, indem bei einem möglichen Rückzug der Initiative eine klarere und einfachere Abstimmungssituation geschaffen würde. Daneben würden wir, was den Aufwand für diese Volksabstimmung anbetrifft, auch noch einen Beitrag zu einer kleinen Sparmassnahme leisten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie höflich bitten, dem Antrag unserer Minderheit zuzustimmen.

Alder: Es geht heute um die Revision eines Verfassungsartikels, der erst wenige Jahre alt ist. Das zwingt uns, einen kurzen Blick zurückzuwerfen. Im Jahre 1971 hat der Bundesrat dem Parlament einen neuen Artikel 34septies vorgeschlagen mit dem Begehren, dem Bunde die Kompetenz einzuräumen, Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen zu erlassen. Der Nationalrat fügt dieser Bestimmung eine zweite hinzu mit dem Wortlaut: «Der Bund kann Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter erlassen.»

Im wesentlichen ist das die heutige Vorschrift in Artikel 34septies Absatz 2, aber mit dem bedeutsamen Unterschied, dass die heutige Vorschrift keine Kann-, sondern eine Muss-Vorschrift ist. Diese Muss-Vorschrift kam erst in den Beratungen des Ständerates hinzu, und zwar im Plenum und nicht in der Kommission. Warum? Es ging damals zusätzlich um einen Absatz 3, mit welchem eine Minderheit im Nationalrat den Kantonen eine weitere Befugnis auf Verfassungsebene einräumen wollte, Bestimmungen im Sinne dieses Artikels 34septies Absatz 2 zu erlassen. Dieser Kompetenznorm zugunsten der Kantone widersetzte sich nun Bundesrat Brugger im Ständerat mit dem richtigen Hinweis: «Wir bekämen einen unerhörten Wirrwarr, wenn wir in der Schweiz 25 verschiedene Mietnotrechte anwenden müssten.» Anstelle dieses Absatzes 3, der dann entsprechend dem Antrag Bundesrat Bruggers gestrichen wurde, hat man die Kann-Vorschrift – mit welcher an sich jedermann einverstanden war – gewissermassen aus dem Handgelenk heraus in eine Muss-Vorschrift umgewandelt.

Die Anwendbarkeit dieser Regelung von 1971 soll nun gemäss Antrag des Bundesrates und der Mehrheit auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden, nachdem sie bisher nur für bestimmte Gebiete gegolten hat. Die Minderheit schliesst sich dieser Ausdehnung an, will – wie Sie von Herrn Bundi gehört haben – aber ausserdem noch ungerechtfertigte Kündigungen in den Verfassungsartikel mit einbeziehen.

Mein Antrag – als dritter Antrag – greift nun auf die ursprüngliche Kann-Vorschrift zurück, die im Nationalrat genehmigt worden war und an sich auch vom Ständerat akzeptiert worden wäre, hätte man nicht in letzter Minute – ohne substantielle Begründung – die Kann- in eine Muss-Vorschrift umgewandelt. Ich habe mich mit dieser dritten Variante nicht nur an die ursprüngliche Fassung des Par-

laments angeschlossen, sondern auch noch die Gedanken aufgenommen, die im Antrag Bundi enthalten sind. Es sind nach meiner Meinung an sich keine sehr neuen Gedanken: Wir stellen fest, dass wir bereits im gestern verabschiedeten Bundesbeschluss einzelne Bestimmungen über den Kündigungsschutz haben.

Zu den rechtlichen Aspekten: Grundsätzlich halte ich es für fraglich, ob wir überhaupt eine solche Verfassungsbestimmung in Artikel 34septies Absatz 2 nötig haben. Ich frage mich, ob nicht die ganze Operation über Artikel 64 der Bundesverfassung, d. h. die allgemeine Kompetenz des Bundes zur Zivilgesetzgebung, hätte abgewickelt werden können; denn historisch betrachtet war es so, dass wir hier ursprünglich – auch aus einer Notzeit heraus – eine Mietzinskontrolle verankert hatten. Das war zweifellos öffentliches Recht. Und als man sich dazu entschloss, die Mietzinskontrolle fallen zu lassen, hatte man nicht den Mut, wieder zur ursprünglichen liberalen Ordnung, d. h. Regelung des Mietrechtes im Privatrecht, zurückzukehren.

Es ist eine rechtspolitische Frage, was man öffentlich-rechtlich und was man privatrechtlich ordnen will. Persönlich bin ich der Meinung, man hätte ohne weiteres die ganzen Mietzinsprobleme ebenfalls im Privatrecht ordnen können, denn der Mietzins ist die klassische Gegenleistung dafür, dass der Vermieter dem Mieter die Wohnung zur Verfügung stellt. Die Regelung im Privatrecht wäre ohne weiteres möglich gewesen, aber man hat es nicht so gemacht.

Nun haben wir diese Verfassungsbestimmung Artikel 34septies Absatz 2. Ihre Streichung tel quel wäre heute – mindestens rechtspolitisch gesehen – problematisch, das sehe ich vor allem deshalb ein, weil wir vor einer Volksinitiative stehen, der – Sie hörten Herrn Bundi – ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Das sind politisch-taktische Erwägungen, aber keine rechtlichen Erwägungen mehr. Grundsätzlich verstehe ich diese Erwägungen, ich möchte mich ihnen hier nicht widersetzen. Indessen: Ich bin ganz entschieden der Meinung, dass wir Artikel 34septies Absatz 2 inhaltlich, materiell-rechtlich betrachtet, weiterhin als eine Art Missbrauchsgesetzgebungsnorm auffassen sollten, als eine Vorschrift, die dem Bund gestattet, in schwierigen Situationen in die privatrechtlichen Beziehungen Mieter/Vermieter einzugreifen, kraft öffentlichen Rechtes, zur Bekämpfung von Notlagen, von Missbräuchen auf seiten der Vermieter. Aus diesem Grunde habe ich mich gestern sehr eingesetzt dafür, dass wir nicht ein Bundesgesetz, sondern einen Bundesbeschluss erlassen. Ich glaube, wir haben eine Tradition in unserer Bundesverfassung für derartige Fälle der Notgesetzgebung, sofern sie innerhalb der Verfassung vorgesehen werden: nicht eine Pflicht des Bundes zum Erlass von Gesetzen zu statuieren, sondern dem Bund die Möglichkeit dazu zu geben. Wir wollen das öffentliche Recht, soweit es in das Privatrecht eingreift, nicht auf dieselbe Ebene heraufheben, wir wollen nicht, dass das öffentliche Recht gleichwertig neben dem Privatrecht an sich steht, sondern dann eingreift, wenn das Privatrecht in diesem Bereich der Verhältnisse auf dem Mietmarkt nicht mehr genügt.

Die geschilderte Entstehungsgeschichte von Artikel 34septies Absatz 2 zeigt, dass nach Ausdehnung der Gesetzgebungsmöglichkeit auf die ganze Schweiz (d. h. generelle Regelung, generelle Gültigkeit des Bundesbeschlusses, den wir gestern verabschiedet haben, in der ganzen Schweiz) eine Muss-Vorschrift, wie sie wirklich aus dem Aermel heraus im Ständerat in die Verfassung hineingekommen ist, nicht mehr notwendig ist.

Politisch betrachtet geht es mir – und meine Fraktion schliesst sich diesem Antrag an – um eine Grundsatzfrage unserer liberalen und sozialen Ordnung. Wir befürworten staatliche Aufsichts- und Lenkungenfunktionen nur soweit, als die Eingriffe und Massnahmen des Staates für die Erhaltung grösstmöglicher Freiheit notwendig sind. Wir anerkennen, dass dem Staat eine bedeutende Ordnungsfunktion

zukommt, aber zugunsten der Freiheit und Entfaltung des einzelnen, nicht im Sinne eines staatlichen Dirigismus. Von daher gesehen ist eine Muss-Vorschrift im vorliegenden Zusammenhang fehl am Platz. Der Bundesrat soll die Möglichkeit haben, zugunsten der Mieter zu legiferieren. Aber er soll von dieser Kompetenz nur Gebrauch machen, wenn dies aus sozialen Gründen wirklich nötig ist. Das aber bedeutet auch, dass die Kompetenznorm, wenn wir sie in eine Kann-Vorschrift umwandeln, auf den Kündigungsschutz ausgedehnt werden muss. Der Bundesrat anerkennt auf Seite 24 der Botschaft selbst: «Während für den Vermieter vor allem finanzielle Interessen auf dem Spiel stehen, gehört die Wohnung zum Existenzbedarf des Mieters.» Dieser Existenzbedarf ist ein menschlicher und sozialer Bedarf; wenn er nicht gesichert werden kann, dann muss der Gesetzgeber, dann muss die Exekutive eingreifen, aber nur dann. Heute ist die Situation auf dem Wohnungsmarkt nicht derart, dass wir entsprechend rigorose Bestimmungen nötig haben; aber es ist denkbar, dass wir wieder einmal in eine solche Situation kommen, dass sich die Frage des Kündigungsschutzes im Rahmen des öffentlichen Rechtes doch stellt. Wenn wir schon auf Verfassungsebene legiferieren, dann müssen wir solche Möglichkeiten eben im Auge haben. Im übrigen werden wir, freilich auch im Rahmen der kommenden Revision des Obligationenrechtes, die entsprechenden Anliegen berücksichtigen können. So scheint es an sich durchaus fraglich, ob in naher Zukunft der Bund über Artikel 34septies Absatz 2 auch zu Kündigungsschutzmassnahmen greifen muss.

Im Ergebnis also: Wir wollen keinen staatlichen Dirigismus, wie er in der Muss-Vorschrift des Antrages Bundi zum Ausdruck kommt, vielmehr soll der Bund nur die Befugnis haben, zugunsten der Mieter im Bereich der Mietzinsen und Kündigungen speziell dann zu legiferieren, wenn die Umstände des Marktes dies erfordern, wenn die Marktlage, die Konjunktur usw. Missbräuche zeitigen und Notlagen beim Mieter verursachen.

Unser Vorschlag trägt liberalen und sozialen Erwägungen gleichermaßen Rechnung. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

M. Dafflon: Je m'exprimerai non seulement sur la proposition que j'ai présentée, mais encore au sujet de l'entrée en matière, ce qui m'amènera à formuler quelques considérations d'ordre général. Je voudrais tout d'abord rappeler quelques vérités et rectifier quelques-unes des déclarations qui ont été faites hier, un peu à la légère, à mon avis. Le texte de l'initiative qui nous est soumise est très clair. Les 142 000 citoyennes et citoyens qui l'ont signée à l'appel non seulement du Mouvement populaire des familles, mais encore du Rassemblement romand de défense des locataires, de l'Union suisse des locataires et de toute une série d'organisations progressistes de Suisse, dont notre parti, qui ont largement contribué à son succès, ont très nettement manifesté leur volonté pour une véritable protection des locataires. Les signatures, il faut le souligner, ont été recueillies dans un délai très court, démontrant ainsi l'état d'esprit qui régnait parmi les locataires quelques semaines après la votation sur l'initiative pour le droit au logement.

Les locataires demandent deux choses: la protection contre les résiliations injustifiées et la protection contre les hausses de loyer abusives. Ce sera, je crois, la première fois que le peuple sera appelé à dire clairement ce qu'il pense du contrôle des loyers et de la protection des locataires. En effet, les prétendues consultations populaires sur la protection des locataires, organisées à la veille de l'échéance des arrêtés en vigueur, n'ont été que des caricatures de consultations populaires, car on a régulièrement placé le corps électoral devant l'alternative suivante: ou bien il accepte ce qu'on lui propose, ou bien il n'y a plus de protection du tout. Les arrêtés ont été démobilisés petit à petit et le citoyen, la rage au cœur, était obligé d'accepter un texte qui ne contraignait pas son assentiment et qu'il savait être de nature à créer des difficultés.

C'est ainsi qu'on a progressivement démobilisé le contrôle des prix des loyers, qu'on a ensuite remplacé par la surveillance, qui a été abolie à son tour pour être remplacée par l'arrêté dont il a été longuement question hier et qui a encore été amendé. On a expliqué à l'époque au peuple qu'il fallait absolument revenir à une liberté totale dans le domaine des loyers et laisser jouer la loi de l'offre et de la demande afin de rétablir l'équilibre du marché des logements. Or c'était en fait la liberté du renard dans le poulailler. Même le Conseil fédéral, dans l'un de ses messages, reconnaît qu'à cet égard, locataires et propriétaires se trouvent sur un pied tout différent. Le propriétaire tient le couteau par le manche et, en fait, le locataire n'a que la liberté d'accepter ce qu'on lui impose.

Et c'est ainsi que le Conseil fédéral et les milieux immobiliers, s'appuyant sur les résultats de ces prétendues consultations populaires, affirment que le peuple suisse s'est prononcé pour la libéralisation du contrôle des prix et la liberté totale dans ce secteur. Ce n'est un secret pour personne – le message du Conseil fédéral le souligne encore – la hausse des loyers a toujours été un élément important de renchérissement. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le tableau figurant à la page 5 du message relatif à la présente initiative. Chaque hausse de loyer a entraîné une augmentation sensible du coût de la vie. Or le peuple suisse a à cœur une véritable lutte contre le renchérissement. Il a encore manifesté sa volonté à une écrasante majorité, c'est-à-dire par 1 365 000 voix contre 300 000 environ, en demandant le 5 décembre dernier le maintien de la surveillance des prix. Il manifestera une nouvelle fois sa volonté lorsqu'il sera appelé à se prononcer sur la présente initiative, que craignent tellement le Conseil fédéral et les milieux immobiliers.

L'an dernier déjà, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de renvoyer d'un an la discussion de l'initiative sous le prétexte que la loi sur l'encouragement à la construction de logements et l'accession à la propriété venait d'entrer en vigueur. Or on constate une baisse de l'activité dans la construction. Jamais, elle n'a connu un tel ralentissement. C'est pendant les années où les mesures visant la protection des locataires étaient en vigueur, soit les années 1970 et 1971, que se sont construits le plus de logements et c'est depuis qu'on a assoupli considérablement et même trop fortement la protection des locataires – ce n'est pas la seule raison, je l'admets – que la construction de logements s'est le plus fortement ralentie. En effet, si, en 1973, 81 800 logements ont été construits, il n'y en avait plus que 54 800 en 1975. On estime que 35 000 logements seront construits en 1976 et qu'il s'en construira quelque 25 000 en 1977. Il est évident qu'un tel ralentissement de la construction n'est pas pour rassurer les locataires ni pour détendre le marché du logement. Inutile de préciser que la diminution se manifeste particulièrement dans le secteur des logements à loyers modérés et des loyers bon marché, ce qui signifie que ce sont les travailleurs, les classes moyennes, les petits commerçants et les artisans qui souffrent le plus de cette situation.

On prétend, et nous l'avons encore entendu hier à plusieurs reprises, que le marché du logement s'est détendu. Selon les dernières statistiques, il y a une cinquantaine de milliers de logements libres en Suisse et M. Brugger a affirmé que ce nombre avait encore augmenté depuis lors. C'est probablement vrai: il y a 50 000 à 60 000 logements libres en Suisse, mais le Conseil fédéral reconnaît lui-même dans ses deux messages, celui concernant l'initiative et celui concernant l'arrêté que l'on a discuté hier, que les 60 pour cent des logements libres sont des logements aux loyers trop chers ou à vendre, que les 30 pour cent, en plus de leur cherté, sont absolument inaccessibles aux locataires de condition moyenne ou modeste, et que les 10 pour cent sont insalubres, absolument inhabitables.

Nous pouvons certifier ici qu'il n'y a pas de logements libres dignes de ce nom qui soient accessibles à un reve-

nu moyen, à quelques rares exceptions près, dans les grandes agglomérations et dans les villes de plus de 5000 habitants. Donc l'histoire de la construction qu'évoquait le Conseil fédéral l'an dernier et qu'il évoque encore lorsqu'il essaie de relancer ou de retarder la mise en vigueur de nouvelles mesures de protection ne tient pas au raisonnement.

Hier, nous avons entendu M. Duboule nous dire qu'il n'y avait plus de crise du logement, que si la crise s'était manifestée auparavant du point de vue quantitatif, elle se manifestait aujourd'hui du point de vue qualitatif. Et alors le locataire, le père de famille qui est à la recherche d'un appartement, qui l'est depuis des mois, qu'est-ce que ça peut faire à ce locataire de savoir que la crise n'est plus quantitative mais qualitative alors qu'il attend toujours de pouvoir reloger sa famille! Vous pouvez vous-même vous mettre à la recherche d'un logement et vous me direz si vous le trouvez facilement. Il est évident qu'il n'y a pas du tout de logements bon marché, actuellement, pour permettre une souplesse et dire que les locataires sont protégés. La mise en vigueur de l'arrêté proposé par le Conseil fédéral, résultant du débat d'hier, n'est pas du tout suffisante pour protéger le locataire comme on le veut. En effet, le principal défaut de cet arrêté est que c'est le locataire qui doit introduire la procédure pour se protéger contre la hausse des loyers et contre le congé. C'est lui qui doit prendre l'initiative de contester le prix du loyer et s'adresser à une commission de conciliation, avec tous les risques que cela comporte. Le rapporteur de langue française, qui connaît bien le problème, l'a signalé à plusieurs reprises et a donné quelques exemples qui pourraient être multipliés non seulement en Suisse romande mais également en Suisse alémanique. Lorsque le locataire conteste son loyer, il risque de recevoir un congé; il est évident qu'il est à la merci de son propriétaire.

En ce qui concerne la possibilité de demander l'annulation d'un congé, le problème est le même avec cet arrêté. C'est toujours le locataire qui doit entreprendre les démarches et introduire la procédure. Dans le meilleur des cas, avec l'arrêté en vigueur même amendé, le locataire obtiendra un délai d'une année et si, au bout de cette période, il n'a pas trouvé d'appartement, il aura un second délai de deux ans. Mais que représentent ces trois années pendant lesquelles l'angoisse a toujours été présente, vu les difficultés à retrouver un appartement? En fait, très souvent, le locataire ne voit qu'une seule possibilité, à savoir déménager, changer complètement son mode de vie pour lui et pour sa famille. Je souligne encore que cet arrêté est une caricature de la défense et de la protection du locataire.

De plus, à la fin d'une procédure de conciliation, le locataire doit encore s'adresser au juge. Alors là, je vous laisse penser au coût de ces démarches lorsqu'il doit choisir un avocat et payer les frais inhérents à un tel procès.

L'initiative qui nous est soumise a ce très grand avantage de renverser les rôles. Ce n'est plus au locataire d'introduire la procédure de conciliation ou d'arbitrage, c'est au propriétaire ou à son représentant de demander l'autorisation pour une augmentation de loyer qui ne pourra lui être accordée que s'il s'agit d'obtenir une rémunération équitable. En ce qui concerne le congé, il n'obtiendra l'autorisation que si le congé est justifié, autrement il sera annulé. Et même lorsque le congé est justifié – cela est une véritable protection des locataires – s'il met en péril la situation de la famille du locataire, à ce moment-là le congé peut être encore abrogé. Nous soulignons aussi que ces mesures sont valables pour l'ensemble de la Suisse, qu'elles pourront entrer en vigueur dans n'importe quelle région et qu'elles sont – ce qui est cher à M. Fischer – une protection permanente. M. Fischer nous a proposé hier de faire de l'arrêté dont on parlait un arrêté permanent. Il a l'occasion aujourd'hui de donner son accord en pensant qu'il s'agit maintenant d'une véritable protection

pour l'ensemble du pays et ainsi nous aider à obtenir satisfaction. Nous pensons quant à nous que cette initiative est absolument nécessaire. En conclusion, je soulignerai encore que la crise générale met aussi en danger les locataires qui ont conclu des baux ces dernières années, alors ils étaient dans une situation économique bien meilleure qu'actuellement. On les voit déjà rencontrer de très grandes difficultés pour le paiement des loyers et risquer de perdre leurs logements, par exemple lorsque l'un des deux conjoints a perdu son emploi. Il faut donc protéger à tout prix les locataires car, comme le disait hier un orateur, la situation que nous connaissons n'est que provisoire. Dans son message, le Conseil fédéral reconnaît en effet que nous risquons d'aller encore au-devant d'une crise qui ira peut-être s'accroissant et nous nous retrouverons dans la même situation qu'auparavant.

C'est pourquoi le groupe du Parti du travail et du Parti socialiste autonome vous recommandent de soumettre l'initiative au peuple en lui recommandant de l'accepter comme une véritable protection contre les hausses de loyers et une véritable protection contre les congés injustifiés. Nous vous proposons de rejeter le contre-projet du Conseil fédéral qui n'en est pas un, qui n'est pas une protection, qui offre une protection dérisoire parce qu'il n'est qu'une vague promesse. Je vous rappellerai que l'on a inscrit le principe de l'AVS dans la constitution en 1925 et qu'on a voté la loi d'application en 1948, c'est-à-dire vingt-trois ans plus tard! D'autre part, si notre proposition n'était pas acceptée, notre groupe voterait alors la proposition du Parti socialiste, c'est-à-dire de la minorité.

Eggl-Winterthur: Die Initiative für einen wirksamen Mieterschutz verlangt neben der generellen Mietpreiskontrolle auch einen verstärkten Schutz der Mieter vor ungerechtfertigten Kündigungen. Eine Kündigung und ein Umzug ist für einen Mieter in vielen Fällen mit grossen Problemen verbunden. In der Regel möchte er seine Wohnung in der Nähe seines Arbeitsplatzes behalten. Hinzu kommt, dass ein Wohnungswechsel schwerwiegende Auswirkungen haben kann, wenn schulpflichtige Kinder in der Familie sind. Häufiger Wohnungswechsel schlägt sich auch in der Psyche des Kindes nieder. Sie sehen, dass nicht nur der finanzielle Gesichtspunkt wichtig ist, sondern auch der menschliche. Es dürfte unbestritten sein, dass die Wohnung von grosser Bedeutung für eine Familie ist. Eine gleiche oder gleichwertige Wohnung kann auch in der heutigen Zeit in einer Stadt nicht ohne weiteres im Quartier gefunden werden. Zum Schutze des schwächeren Mieters ist daher ein besserer Kündigungsschutz dringend nötig. Eine Verbesserung des Kündigungsschutzes wurde durch den Rat in der Missbrauchsgesetzgebung abgelehnt. Auch in der Botschaft wird diesem letzteren Begehren nicht oder nur sehr ungenügend Rechnung getragen. Es liegen daher die zwei Anträge der Herren Alder und Bundi vor. Herr Bundi verlangt in seinem Minderheitsantrag imperativ die Ergänzung von Artikel 2 des bundesrätlichen Gegenvorschlages durch das Einschreiben des Satzteilens «ungerechtfertigte Kündigungen»; Herr Alder will es abgeschwächt mit der Kann-Formel dem Bunde überlassen, Bestimmungen zum Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen zu erlassen.

Die sozialdemokratische Fraktion kann sich mit der abgeschwächten Kann-Formel im Antrag von Herrn Alder nicht abfinden; sie wird daher diesem Antrag nicht zustimmen. Im Falle einer Ablehnung des Antrages Bundi finden wir, dass dem Begehren um einen besseren Kündigungsschutz nicht Rechnung getragen wird. Herr Leutenegger hat gestern vormittag in der Eintretensdebatte in bewegten Worten das Hohelied der grossen Leistungen im privaten Wohnungsbau dargeboten. Er hat aber dabei wohlweislich unterschlagen, dass nur der allzu hochgespielte Sachwertgedanke im Zusammenhang mit der Mangellage im Wohnungsangebot die Triebfeder für die privaten Wohnbautätigkeit war. Dieses Sachwertdenken hat nicht zuletzt einen

erheblichen Anteil an der vergangenen Inflation und den völlig unangemessenen Gewinnen auf Boden und Liegenschaften zulasten der Mieter.

Unter dem Titel «Freie Marktwirtschaft» soll der Mieter nach wie vor der Willkür des sogenannten Wohnungsmarktes preisgegeben sein. Mit den Argumenten, die in diesem Zusammenhang für eine Ablehnung eines besseren Kündigungsschutzes vorgebracht werden, wird nun aber die Tatsache nicht weggeschleckt, dass in der freien Marktwirtschaft die Höhe des Nutzens Vorrang vor der Verteilung hat. Es kann nicht bestritten werden, dass der von den Gegnern des Kündigungsschutzes gepredigte Liberalismus an einer gerechten Verteilung desinteressiert ist und Ungleichheiten schafft. Die Ungleichheiten zwischen Vermieter und Mieter münzen sich letztlich stets zuungunsten des Mieters aus. Es ist daher notwendig, dass eine Ordnung gefunden wird, die den Freiheitsraum jedes einzelnen und nicht nur den des Vermieters sichert.

Bereits in der Eintretensdebatte wurde von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass ein stärkerer Kündigungsschutz nach wie vor notwendig ist. In der Kommission – aber auch hier im Rate – machte man in diesem Zusammenhang geltend, dass der Bundesrat alt Bundesrichter Dr. Schmid mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Neuregelung des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht beauftragt habe. Ich möchte immerhin unterstreichen, dass unser Ratskollege Muheim bereits 1972 in dieser Sache eine Motion einreichte, der Auftrag an Dr. Schmid aber erst vier Jahre später, also 1976, erteilt wurde. Wenn dieses Tempo weitergeführt wird, dann haben wir lange Zeit noch keine Revision des Obligationenrechtes über den Kündigungsschutz. Abgesehen davon, dass die Behandlung des Auftrages an Dr. Schmid – wie bereits erwähnt – noch Jahre dauern kann, bin ich gar nicht davon überzeugt, dass eine Verbesserung des Kündigungsschutzes über eine Revision des Obligationenrechtes in diesem Rate zustande zu bringen sein wird. Darum sind jetzt die Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Ungleichheiten zwischen Vermieter und Mieter beseitigen. Im Falle einer Ablehnung des Antrages Bundi schlage ich Ihnen daher mit meinen Eventualanträgen vor, Artikel 2 bezüglich den Gegenvorschlag des Bundesrates zu streichen und in Artikel 3 Volk und Ständen die Annahme der Volksinitiative zu empfehlen.

Ich bitte Sie daher, dem Minderheitsantrag von Herrn Bundi zuzustimmen. Im Falle einer Ablehnung desselben ersuche ich Sie, meinen Antrag auf Ja-Empfehlung zur Volksinitiative gutzuheissen.

M. Bonnard: L'un des objectifs que le rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements de 1963 assigne à la politique officielle du logement est le rétablissement d'un marché libre en cette matière. Cet objectif va d'ailleurs dans le sens de la politique générale que le Conseil fédéral entend suivre en ce qui concerne la surveillance des prix. Je vous rappelle le tout récent message du 29 septembre 1975 concernant l'arrêté que nous avons voté il y a quelques semaines pour la surveillance des prix et dans lequel on lit notamment ce qui suit: «L'Etat ne doit exercer d'influence sur la concurrence et les mécanismes du marché que s'il a de bonnes raisons de le faire et si son intervention limitée au strict nécessaire est dans l'intérêt général. Ces réserves s'appliquent aussi au domaine de la formation des prix qui occupe une place importante dans un régime d'économie de marché. Les interventions de l'Etat constituent une restriction à cet égard, elles ne sont donc pas conformes, dit le Conseil fédéral, à notre politique économique, elles sont incompatibles avec notre système.»

Ces principes, vous l'avez entendu hier, M. le conseiller fédéral Brugger les a intégralement confirmés.

L'article 34septies aujourd'hui en vigueur dispose que le régime de protection des locataires est applicable seulement dans les communes où sévit la pénurie de logements

ou de locaux commerciaux. Dans son contre-projet, le Conseil fédéral nous propose d'étendre le régime de protection à toutes les communes du pays, que la pénurie y règne ou non, c'est-à-dire en définitive de reprendre au niveau constitutionnel la réglementation de l'arrêté de décembre 1975 sur la surveillance des prix. Cette proposition, si elle était acceptée, conférerait au gouvernement le droit d'intervenir dans une plus large mesure que ne le permet la constitution actuelle sur le plan de la concurrence et des mécanismes du marché du logement.

Au regard des principes que le Conseil fédéral a cités dans le message que je viens de rappeler, qu'il a encore confirmés hier, la première question qui se pose est de savoir si le droit d'intervention que demande notre gouvernement est dans l'intérêt général.

La notion d'intérêt général a beaucoup évolué et s'est considérablement élargie au cours de ces vingt dernières années. On admet que les mesures à prendre pour assurer la protection de biens vitaux sont dans l'intérêt général. Or le logement, c'est admis aussi, est un besoin vital. Lors donc que la satisfaction de ce besoin est réellement menacée, une intervention étatique se justifie par des motifs d'intérêt général.

Problème suivant: est-ce que le besoin vital de logements est réellement menacé? On peut admettre que tel est le cas lorsqu'un locataire qui pose pour son logis des exigences raisonnables ne trouve aucun logement en un lieu, dans des dimensions et à un prix acceptable pour lui et qu'il est contraint, par des circonstances indépendantes de sa volonté, de mettre à son loyer un prix représentant pour lui une charge insupportable. En d'autres termes, le besoin vital du logement est menacé réellement en cas de pénurie.

Cette situation de pénurie existe incontestablement dans certaines parties du pays. Dans ces régions-là, une intervention étatique pour assurer la protection des locataires est justifiée par des motifs d'intérêt général, elle est partant admissible.

Dans d'autres régions du pays en revanche, la situation de pénurie n'existe plus. Il y a au contraire surabondance de logements vacants, surabondance qui a d'ailleurs exercé une influence bénéfique sur les prix des loyers puisque ces derniers n'ont pratiquement plus augmenté depuis une année ou n'ont subi – on vous l'a dit hier – que des hausses minimales. Dans ces régions, et j'ai la chance d'habiter l'une d'elles, les locataires des catégories modestes et moyennes trouvent à se loger sans peine à des conditions acceptables. Il n'est pas rare, même, que le propriétaire offre un ou plusieurs mois de loyer gratuit. Des mesures spéciales de protection des locataires ne sont alors plus justifiées par des motifs d'intérêt général, elles vont au-delà de ce strict nécessaire auquel le Conseil fédéral a déclaré vouloir se tenir en matière de surveillance des prix. Elles sont contraires au principe de proportionnalité des actes de l'administration.

Je sais qu'à l'appui de sa suggestion d'étendre la surveillance des loyers à toutes les communes, qu'elles souffrent de pénurie ou non, le Conseil fédéral invoque des motifs d'ordre pratique: la distinction entre l'état de pénurie et l'état de non-pénurie serait difficile à faire. On manquerait des données statistiques permettant d'opérer cette distinction avec la sûreté requise. Cet argument ne m'a pas convaincu. Sans doute, l'idéal du point de vue administratif serait que l'on procédât dans les diverses communes à des enquêtes détaillées sur la structure de la population et des revenus, ainsi que sur l'état des logements. Mais ce serait là dans les circonstances actuelles un perfectionnisme excessif. L'article 34septies, 2e phrase, dont je demande en définitive le maintien, envisage l'application des dispositions de protection des locataires par commune. Cela signifie qu'il n'appartient pas à la Confédération de définir la pénurie par grandes régions, mais qu'elle doit vraiment descendre au niveau tout à fait local. Or les autorités communales connaissent parfaitement la situa-

tion locale. Dans les grandes communes, les offices de logement – ou ce qui en tient lieu – sont au courant de la situation réelle, et dans les petites communes, les syndics, les présidents de commune, les secrétaires municipaux n'ignorent rien de leurs administrés. C'est pourquoi l'avis de ces autorités communales devrait suffire à la Confédération qui peut leur faire confiance et se passer de ces multiples renseignements statistiques, d'ailleurs souvent trompeurs.

Le Conseil fédéral invoque un second argument en faveur de son contre-projet, il fait valoir les intérêts trop divergents des parties au contrat, la position de force du propriétaire et la position de faiblesse du locataire et il en conclut que des mesures de politique sociale sont nécessaires en faveur du plus faible. Je ne crois pas que cette image corresponde à la réalité. Vous le savez, les locataires se groupent de plus en plus en des associations chargées de la défense de leurs intérêts généraux et particuliers. Ces associations, dont je salue l'existence, sont efficaces. Les locataires y recourent largement et l'action énergique de ces groupements de locataires permet de dire que le locataire syndiqué n'est plus aujourd'hui dans une position de faiblesse à l'égard du propriétaire; ses droits légitimes sont défendus.

D'ailleurs, la surveillance généralisée des loyers sur tout le territoire de la Confédération comporterait au moins trois risques: tout d'abord l'initiative privée, qui a fait dans ce pays l'essentiel des logements disponibles – M. le conseiller fédéral Brugger le rappelait hier – sera découragée d'investir dans ce domaine à cause des multiples difficultés auxquelles elle sera exposée. Les pouvoirs publics devront bien alors prendre la relève. Ils le feront en augmentant les sommes qu'ils consacrent au subventionnement du logement. Or le moment serait vraiment bien mal choisi pour un tel accroissement des charges financières de la Confédération, des cantons et des communes. Ou bien, les pouvoirs publics se mueront eux-mêmes en constructeurs dans une mesure plus forte que maintenant. Le résultat sera sans doute aussi décevant que les expériences déjà faites dans ce sens. L'Etat n'est pas outillé pour construire et gérer des immeubles d'habitation. Ce n'est pas une de ses tâches naturelles. Le moment serait vraiment aussi bien mal choisi pour la lui confier.

Deuxième risque: si l'initiative privée se désintéresse de la construction de logements, cela signifie que la construction elle-même se ralentira. Et dans la conjoncture actuelle, dans la conjoncture qu'on nous prédit pour ces prochaines années, ce serait une erreur de laisser tomber la construction encore plus bas qu'elle n'est maintenant. Certes, je l'ai dit, l'Etat prendrait la relève, mais il ne pourrait la prendre que partiellement, tant la part qu'il a assumée jusqu'à maintenant est restée modeste et tant ses ressources actuelles et prévisibles sont étroitement comptées. Nous nous exposerions dès lors à une nouvelle période de pénurie aiguë.

J'en viens au troisième risque. A vouloir trop tendre la corde, nous pourrions nous trouver plus rapidement que nous ne l'imaginons dans la situation qu'a connue la France, où le propriétaire, finalement, a été découragé même d'assurer l'entretien normal de son immeuble. C'est alors le capital immobilier du pays tout entier qui serait progressivement déprécié. Une pareille dépréciation aurait des conséquences économiques néfastes. Les locataires n'y trouveraient d'ailleurs pas leur compte, car c'est finalement sur eux que retomberaient les frais d'entretien.

Le peuple, en acceptant il y a quatre ans et demi l'article 34septies, a montré qu'il était partisan d'un régime nuancé de protection des locataires, d'un régime applicable seulement en cas de pénurie, c'est-à-dire en définitive conforme au principe que le Conseil fédéral a encore confirmé en matière de surveillance des prix, et il a pris cette décision à un moment où la situation du marché du logement était moins favorable que maintenant. Ce n'est pas le moment

de lui proposer d'aggraver à nouveau le système adopté en 1963.

Präsident: Zu diesen Anträgen wünschen fünf Kollegen zu sprechen.

Nachdem die Antragsteller das Wesentliche dargelegt haben, bin ich diesen Votanten für Kürze dankbar.

Waldner: Kollege Dafflon beantragt Ihnen definitiv und Kollege Egli eventuell, es sei der Artikel 2 zu streichen und Volk und Ständen sei die Annahme der Volksinitiative zu empfehlen. Kollege Bonnard will ebenfalls streichen; er lehnt dagegen die Initiative ab.

Aus grundsätzlichen Ueberlegungen unterstütze ich alle diese Streichungsanträge. Solange wir das heutige Abstimmungssystem beim Vorliegen eines Gegenvorschlages gegenüber einer Initiative nicht ändern, lehne ich es ab, dass einer Initiative ein Gegenvorschlag der Bundesversammlung gegenübergestellt wird. Dieses System zwingt die Initianten, ihren Vorstoss zugunsten des Gegenvorschlages zurückzuziehen, oder sie müssen sich zum voraus damit abfinden, dass sowohl die Initiative wie auch der Gegenvorschlag schon vor dem Abstimmungssonntag zum Scheitern verurteilt sind.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass beim heutigen Abstimmungssystem jeder Gegenvorschlag das Abstimmungsergebnis verfälscht, solange die Artikel 8 und 9 des Initiativengesetzes nicht geändert werden. Bekanntlich kann der Stimmbürger nach diesen Vorschriften entweder nur für die Initiative oder nur für den Gegenvorschlag mit Ja stimmen. Alle Stimmzettel, die zweimal ein Ja aufweisen, sind dagegen ungültig. Andererseits sind aber alle Stimmzettel gültig, auf denen zweimal das Nein erscheint. Als Folge dieser Gesetzesvorschrift werden diejenigen Stimmbürger, die den status quo verändern wollen und eine Verfassungsrevision anstreben, in zwei Gruppen gespalten, nämlich in jene, die für die Initiative stimmt, und jene, die den Gegenvorschlag unterstützt. Bei diesem System, das Sie mit Ihrer Entscheid vom 3. März 1976 neuerdings bestätigt haben, wird in den meisten Fällen die Willensäusserung des Souveräns verfälscht; das Abstimmungsergebnis entspricht nicht mehr dem Volkswillen.

Die Gegner mit dem doppelten Nein können mit dem Stimmzettel entscheiden, dass sie den bisherigen Zustand jeder Aenderung vorziehen, die grundsätzlichen Befürworter einer Revision dagegen nicht zum Ausdruck bringen, dass ihnen jede Aenderung lieber ist als der status quo. Das Recht zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages durch die Bundesversammlung wird heute wieder einmal – vielleicht aus taktischen Ueberlegungen – dazu missbraucht, eine in der Form einer Initiative mit über 140 000 Unterschriften verlangte Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit der Fragestellung auf dem Stimmzettel zu erschweren. Das klassische Beispiel der Manipulation mit einem Gegenvorschlag haben wir bekanntlich bei der Abstimmung über die Krankenversicherung erlebt. Damals haben rund 384 000 Stimmbürger und -bürgerinnen der Initiative und 458 000 dem Gegenvorschlag zugestimmt. Die revisionsfreudigen Urnengänger erreichten also 842 000 Ja-Stimmen, oder anders ausgedrückt: 59 Prozent stimmten für eine Aenderung des bisherigen Zustandes, und nur 41 Prozent lehnten ab. Trotzdem waren sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag wegen des unrichtigen Abstimmungsverfahrens abgelehnt.

Solange dieses ungerechte und den Volkswillen in vielen Fällen verfälschende Abstimmungssystem nicht geändert wird, lehne ich jede Gegenüberstellung eines Vorschlages der Bundesversammlung gegen eine Initiative grundsätzlich ab. Ich bin der Meinung, wenn National- und Ständerat der Auffassung sind, in einem Initiativtext stecke ein guter Gedanke, so sollen sie der Initiative zustimmen und – wenn das Volk ablehnt – in eigener Kompetenz eine Verfassungsänderung ausarbeiten und in einem späteren Zeitpunkt dem Volk und den Ständen zum Entscheid

vorliegen. Sind Sie dagegen der Meinung, es sei der status quo in Ordnung und beizubehalten, so sollten Sie eine Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfehlen. Solange das doppelte Ja auf dem Stimmzettel nicht möglich ist, kann nur eine solche Lösung des Problems als sauber und aufrichtig bezeichnet werden. Alles andere ist eine Täuschung der Stimmbürger, eine Scheindemokratie, wie es nach der Abstimmung über die Krankenversicherung in der Presse recht hart getönt hat.

Im konkreten Falle könnte ich meinen ablehnenden Standpunkt selbstverständlich ändern, wenn im Gegenvorschlag das in der Initiative verlangte Begehren annähernd erfüllt würde. Dann wären die Initianten bestimmt vernünftig und bereit, die Initiative zurückzuziehen. Ein solcher Schritt kann allerdings im jetzigen Zeitpunkt nicht erwartet werden. Ich bin nicht so optimistisch wie Herr Kollege Bundi; Herr Dafflon als einer der Initianten hat soeben am Gegenvorschlag keinen guten Faden gelassen und ihn als vollständig unannehmbar bezeichnet und abgelehnt. In der Mieterzeitung bezeichnen es die Initianten als nicht vorstellbar, dass jemand an einen Rückzug der Initiative zugunsten des Gegenvorschlages denke. Der Gegenvorschlag sei kein Tauschobjekt für die Initiative. Es ist also zu befürchten, dass auch bei dieser Mieterschutzfrage mit der gleichzeitigen Befragung über die Initiative und den Gegenvorschlag das Abstimmungsergebnis wieder einmal nicht dem wahren Volkswillen entsprechen würde. Ich stimme darum den Streichungsanträgen zu Artikel 2 zu.

M. Melzoz: La proposition de M. Bundi doit retenir notre attention. Elle a le mérite de rendre plus claires et plus complètes les données d'un problème qu'il serait souhaitable de résoudre dans un esprit de compromis.

M. Bundi, en faisant abstraction dans son projet de toute référence à un contrôle des loyers, a fait une concession importante en faveur d'une solution médiane. Il entend, par contre, jeter les bases constitutionnelles propres à favoriser la nécessaire mise en place d'une législation nouvelle plus étendue, permettant de lutter contre les résiliations injustifiées ou abusives.

Nous savons que ce dernier objectif répond, dans ses grandes lignes, aux préoccupations de M. le conseiller fédéral Brugger qui, cependant, juge suffisantes les attributions dont dispose la Confédération pour légiférer en matière de droit civil. Ce point de vue n'est pas partagé par les milieux immobiliers. Dans ces conditions et pour que toute équivoque soit levée, il convient de saisir l'occasion qui se présente pour insérer dans notre charte fondamentale un texte par lequel le principe d'une protection des locataires contre les résiliations abusives serait affirmé avec netteté. Cela me paraît indispensable car, jusqu'ici, les multiples tentatives faites pour donner au droit des obligations un contenu mieux approprié aux buts visés sont demeurées vaines. Je songe, ce disant, aux interventions de nos collègues, MM. Fontanet et Muheim, qui demandaient un renforcement de la protection des locataires. Ces interventions ont été accueillies avec sympathie, semble-t-il, par M. le conseiller fédéral Brugger. Il n'en reste pas moins que, jusqu'ici rien de concret n'a été réalisé dans ce domaine.

D'autre part, nous avons tenté, hier, d'amender le projet d'arrêté sur les abus dans le sens d'un renforcement du droit de résiliation, sans succès, hélas! Dans ces conditions, seule une modification de la constitution entre en ligne de compte. C'est ce que vous propose M. Bundi. En le suivant sur ce terrain, nous marquerions notre volonté politique, la volonté politique de notre Conseil de régler un problème qui revient sans cesse sur le tapis, problème grave et difficile, problème qui, j'y insiste, n'est pas nécessairement lié à la situation conjoncturelle et qui doit par conséquent trouver une solution définitive dans le cadre d'une législation permanente.

Cela dit, j'attire votre attention sur le fait que l'adoption de la proposition Bundi pourrait rendre possible un retrait de

l'initiative. Cependant si celle-ci devait être repoussée, je vous demanderais alors de renoncer au contre-projet du Conseil fédéral et de voter les textes présentés par MM. Egli et Dafflon, textes qui sont identiques.

Le contre-projet doit être abandonné au profit de l'initiative car l'élargissement à l'ensemble du pays du champ d'application des dispositions relatives à la protection des locataires est déjà réalisé par la législation actuelle. Au sur plus, le contre-projet ne présente ou n'offre aucune possibilité d'intervention contre les résiliations arbitraires. En définitive, il n'apporte rien de neuf, rien de substantiel, rien d'efficace sur le plan de la protection des locataires. C'est un coup pour rien, dont le seul effet sera d'obscurcir le débat quand le moment de la votation populaire sera venu. Il faut qu'à ce moment-là, le peuple suisse puisse se prononcer en toute clarté et non dans la confusion, comme cela fut déjà le cas par exemple à l'occasion du scrutin du mois de décembre 1974 sur l'assurance-maladie. Enfin, il faut surtout se garder de créer l'illusion d'une protection accrue des locataires alors qu'il n'en est rien. C'est la qualité du jeu démocratique qui est en cause. Je vous demande de voter la proposition Bundi et, subsidiairement, de donner votre appui à celle de notre collègue M. Egli, mais je vous invite à repousser la proposition présentée par M. Alder, proposition qui consiste à abandonner une disposition impérative et qui, de ce fait se traduit par un affaiblissement de l'article constitutionnel.

M. Fontanet: Depuis la fin de la dernière guerre, législature après législature, la Confédération a dû s'occuper de multiples problèmes que posait le logement: contrôle des prix, surveillance des loyers, protection des locataires, subventionnement de la construction de logements, modification du contrat de bail, lutte contre les abus dans le domaine locatif, etc. Le peuple et les cantons votèrent à plusieurs reprises et maintenant nous avons bien ancrées dans la constitution, les compétences et les obligations de la Confédération aux articles 34*sexies* et 34*septies*.

Pourquoi législature après législature, en sommes-nous arrivés là? Certainement parce que la conception que l'on a du logement a changé. Il n'est plus considéré comme un simple bien économique soumis aux règles du marché, mais bien plutôt comme un besoin essentiel, la traduction d'un droit fondamental, le lieu privilégié où nous vivons avec notre famille, et qui doit être protégé par la collectivité. Le logement, dit-on, dans un programme électoral, «... est un élément déterminant de l'existence humaine. Il crée cet espace vital privé dans lequel l'individu, et plus encore la famille peut se développer spontanément dans la plus grande liberté possible et s'y détendre aussi bien physiquement que psychiquement.» Le programme électoral était celui de mon parti pour 1975. L'Etat doit donc intervenir dans ce domaine.

L'initiative du Mouvement populaire des familles, sous cet angle, est intéressante. Elle traduit, elle porte même ce sentiment profond qui subsiste dans notre peuple, mais, techniquement, elle est trop compliquée et trop longue, et surtout elle prévoit le contrôle des prix qui n'est pas conforme à notre conception de l'économie. De ce point de vue, elle doit être rejetée. Personnellement, je rejette ce contrôle des prix et des loyers.

Mais elle comporte une deuxième partie qui me paraît tout à fait valable et qui est digne d'être soutenue: l'idée que le bail ne devrait pas pouvoir être résilié abusivement de la part d'un bailleur, mais seulement en cas de justes motifs qui, certes, sont personnalisés soit dans la personne du propriétaire, soit dans la personne du locataire. Il est vrai que la résiliation de bail ne se justifie pas par un même motif dès le moment que l'on a affaire à une société immobilière propriétaire d'un immeuble comportant plusieurs centaines d'appartements ou à une villa avec quelques appartements.

Mon postulat d'ailleurs, qu'on a eu l'obligeance de rappeler, allait tout à fait dans le même sens, de même que ce-

lui de M. Muheim, il a été adopté par notre Chambre ainsi que par le Conseil fédéral. Car même si la crise des logements ne sévit plus, ou peu, ou moins, on ne saurait admettre, à mon avis, qu'un bailleur mette fin à un contrat de bail selon son bon plaisir ou par pur caprice, ou uniquement pour gagner plus d'argent. Les gens, nos compatriotes et nous-mêmes sommes attachés au bien où nous vivons en famille et nous ne pouvons pas sans regret, parfois sans déchirement, nous en aller. On ne peut pas faire quitter son logis à quelqu'un qui y vit avec sa famille sans qu'il existe de vrais et de justes motifs de congé. D'ailleurs, cette façon de voir est partagée par la majorité des législations des pays qui nous entourent; aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique, en Suède, en République fédérale allemande, en France, il existe une législation qui ne permet plus de donner congé sans autre à quelqu'un sans justification.

C'est pourquoi, personnellement, je soutiens l'idée d'un contre-projet, mais avec la proposition de M. Bundi. Je veux bien que le droit de fond, l'article 64 de la constitution, permette au Conseil fédéral, comme il l'a dit hier, que toutes les normes du code des obligations sont déjà visées par cet article et que, dans les années à venir, on va modifier le contrat de bail pour tenir compte notamment du postulat que j'ai développé!

Mais cette formulation très juridique et très stricte ne va pas sans les réflexions suivantes: tout d'abord, il existe des normes de droit public dans le code des obligations et des normes de droit privé dans l'arrêté fédéral que nous avons voté hier. Et puis, il est vrai que les locataires sont actuellement assez sérieusement protégés. L'article 267 du code des obligations permet de repousser l'échéance d'un contrat de bail de trois ans. Nous avons voté hier encore deux ans. Je le veux bien, mais tout de même si nous présentons un contre-projet véritable, où figure l'obligation de la Confédération de légiférer sur les résiliations abusives, cela permettrait plus facilement à un certain nombre d'entre nous de dire non à l'initiative, en tout cas pour la première partie de celle-ci. Et inciterait peut-être ses auteurs – et M. Meizoz l'a dit tout à l'heure – à retirer l'initiative. Nous pourrions alors voter le contre-projet sans arrière-pensée; un contre-projet qui contiendrait quelque chose de nouveau, car actuellement, comme on l'a exposé, la modification proposée de l'article 34septies, 2e alinéa, actuellement et pour les prochaines années, compte tenu du fait que nous avons reconduit la surveillance des prix pour un certain temps, ne modifie rien. Avec la proposition de M. Bundi, nous ajoutons quelque chose de plus, nous offrons une véritable alternative qui est de plus conforme aux convictions de certains d'entre nous.

C'est la raison pour laquelle je soutiens personnellement la proposition de M. Bundi et vous invite également à la voter. La proposition de M. Alder, appartement, va dans le même sens, mais alors changer le cheval de «doit légiférer» par le cheval «peut légiférer», à mon avis est inutile; vraiment la Confédération n'a pas besoin, compte tenu de l'article 64 de la constitution actuelle, de dire «peut légiférer» dans le domaine des résiliations abusives. Il n'est pas nécessaire d'avoir une disposition nouvelle, M. Brugger l'a dit hier. Par contre, même s'il n'est pas indispensable d'avoir une disposition absolument nouvelle dans la constitution pour légiférer sur les résiliations abusives, politiquement cela nous paraît indispensable pour bien montrer la volonté que nous avons.

Leutenegger: Ich gestatte mir, einige wenige Korrekturen an den Ausführungen unseres Kollegen Bundi vorzunehmen, mit denen er über das Ziel hinausgeschossen hat. Mit wenigen westschweizerischen, vor allem aber genferischen Ausnahmen kann man – gesamtschweizerisch gesehen – keineswegs von einer Hauseigentumskonzentration auf einige wenige sprechen. Der Anteil der kleinen Eigentümer, die eine oder zwei Liegenschaften besitzen,

ist in unserem Lande nach wie vor ausserordentlich gross. An einer breiten Eigentumsstreuung sind wir auch interessiert. So trifft auch seine generelle Bemerkung über die Kontaktarmut zwischen Mietern und Vermietern nicht zu. Diese sind sicher nicht überall gleich intensiv, aber – allgemein betrachtet – durchaus normal.

Zu den Anträgen Bundi und Alder: Was heisst schon «ungerechtfertigte Kündigungen»? Dieser vage Begriff müsste vom Bundesrat erst einmal definiert werden. Das wäre zweifellos ein schwieriges Unterfangen. Zudem haben wir kein Interesse daran, die allgemeine Verunsicherung noch zu vergrössern und mit unklaren Bestimmungen zu fördern. Man sollte doch meinen, Herr Kollege Alder, dass unklare Formulierungen gar nichts mit liberal oder sozial zu tun haben, im Gegenteil.

Lieber Kollege Eggli, Sie schlagen eine Ungleichheit zulasten der Vermieter vor. Wir wollen aber keine Störung des Gleichgewichtes; bei der gestern zur Beratung gestandenen Missbrauchsbekämpfung haben wir das doch einigermaßen zustande gebracht. Deshalb beantragen wir Ihnen, die Anträge Bundi und Alder abzulehnen.

Flubacher: Herr Bundi deutete an, unter Umständen wäre eine Möglichkeit des Rückzugs der Initiative vorhanden, wenn man seinem Vorschlag zustimmte. Ich kenne diese Schalmeeintöne nun seit Jahren und lehne diese Erpressungsversuche ab, denn die Möglichkeit, über einen eventuellen Rückzug der Initiative zu verhandeln, ist natürlich vertan. Man kann nicht, nachdem man mit extremen Forderungen nicht durchgedrungen ist, noch etwas in zweiter Stufe einzuhandeln versuchen; denn Sie werden ja diese Extremisten nie unter einen Hut bringen, Herr Bundi, die da alle in diesem Initiativkomitee sitzen und z. T. mit verbundenen Augen durchs Land marschieren und deshalb nicht sehen, dass in den letzten Jahren einiges passiert ist, und zwar in positivem Sinne. Der Wohnungsmarkt ist weitgehend saniert. Man darf aber nicht immer über zu hohe Mietzinse klagen und gleichzeitig immer höhere Komfortansprüche stellen. Wenn man glaubwürdig bleiben will, darf man auch nicht einfach Unterschriften sammeln gehen, bevor über einen Vorschlag eidgenössisch abgestimmt worden ist. Ich weiss, dass es sehr viele gewissenhafte Mietvertreter gibt; es gibt aber auch jene Sektierer, mit denen man überhaupt nicht diskutieren kann. Ich bin auch nicht bereit, unter Druck zu verhandeln.

Herr Dafflon sprach davon, es sei fast unmöglich, eine vernünftige Wohnung zu finden. Ich glaube, es gibt nur noch wenige Gemeinden in der Schweiz, wo dies der Fall ist. Ich möchte Sie auch bitten, nicht immer das alte Feindbild Mieter/Vermieter aufzuziehen. Herr Dafflon erklärte, was wir gestern beschlossen hätten, sei nur eine Karikatur des Mieterschutzes. Manchmal habe ich den Eindruck, die Partei des Herrn Dafflon sei nur eine Karikatur eines demokratischen Gebildes. Das muss auch wieder einmal festgehalten werden.

Wenn über die hohen Mieten geklagt wird, muss man auch wieder einmal feststellen, dass ein Bauarbeiter heute rund zwölfmal soviel kostet, wie er 1939 kostete. Sehen Sie sich daneben einmal den Mietindex an und überlegen Sie sich, ob da unverschämte Ueberforderungen auf der ganzen Linie vorhanden seien oder nicht. Gewisse Uebergriffe wird es immer geben; die gibt es von links und von rechts, und diese Uebergriffe können ja vermieden werden, wenn wir dem Gegenvorschlag des Bundesrates zur Initiative zustimmen.

Diese Äusserungen waren meine rein persönliche Meinung. Ich habe noch mitzuteilen, dass die FdP-Fraktion die Initiative einstimmig ablehnt, aber dem Gegenvorschlag des Bundesrates zustimmt.

Noch eine persönliche Bemerkung: Wie Kollege Waldner bin auch ich kein Freund von Gegenvorschlägen, und zwar auf der ganzen Linie. Nach meiner Meinung sollte einer, wenn er eine Initiative startet, genau wissen, dass sie so, wie er sie einreicht, vor die Volksabstimmung muss. Wenn

einer etwas erreichen will, soll er nicht zuerst extreme Forderungen stellen und dann darauf hoffen, dass man die Initiative mittels eines Gegenvorschlages mildere und schliesslich den Gegenvorschlag annehme. In diesem Falle hier bin ich persönlich auch für den Gegenvorschlag und möchte Sie bitten, ihm zuzustimmen.

Wir werden Mühe haben, den Hauseigentümern diesen Gegenvorschlag glaubhaft zu machen. Es ist schon so: Viele haben die Auffassung, wir hätten gestern schon einiges zuviel beschlossen. Ich möchte Sie doch noch einmal eindringlich bitten zu vermeiden, dass noch ein Grosskampf um den gestern beschlossenen Mieterschutz entbrennt; wir haben tatsächlich in diesem Land in den nächsten Jahren anderes zu tun, als uns ständig wegen Mieterschutzproblemen die Köpfe blutig zu schlagen.

Ziegler-Solothurn, Berichterstatter der Mehrheit: Zuerst eine grundsätzliche Bemerkung: Es geht bei den Mietfragen um menschliche Probleme und es geht um finanzielle Interessen. Im Spannungsfeld dieser Probleme und Interessen muss ein Mittelweg gefunden werden, der beiden Seiten einigermassen Rechnung trägt. Dieser Weg liegt auf der Linie des Gegenvorschlages und substantieller Verbesserungen beim Missbrauchsbeschluss, wie sie gestern beschlossen wurden. Wir haben zu wählen zwischen weitgehender Staatsintervention und einer freiheitlichen Lösung mit wirkungsvoller Missbrauchsbekämpfung. Es geht hier um ordnungspolitische Entscheide.

Zu Artikel 2, zum Antrag der Minderheit: Der Minderheitsantrag auf Einbezug ungerechtfertigter Kündigungen in Artikel 34septies Absatz 2 stand bereits in der Kommission zur Debatte. Auf den Antrag Bundi entfielen acht, auf den Antrag des Bundesrates zwölf Stimmen. Zur Ablehnung des Antrages Bundi führten folgende Ueberlegungen: Erstens, diese Ergänzung ist nicht notwendig, sogar überflüssig, weil der Bund bereits aufgrund der allgemeinen Zivilrechtskompetenz, gemäss Artikel 64 Absatz 2 der Bundesverfassung, zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Kündigungsschutzes befugt ist; zum Zweiten ist darauf hinzuweisen, dass der Mieter nach geltendem Recht nicht schutzlos ist. Es sei hier nur an die Erstreckung des Mietverhältnisses bei sozialen Härtefällen erinnert. Dem Anliegen der Minderheit soll im Rahmen der OR-Revision Rechnung getragen werden.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Antrag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Zum Antrag von Kollege Alder: Die Kommission hatte keine Gelegenheit, den Antrag von Kollege Alder zu prüfen. In der Form ist der Antrag Alder etwas milder, weniger imperativ als der Antrag der Minderheit. Gemäss Antrag Alder kann der Bund Bestimmungen erlassen; er ist also nicht gehalten, es unbedingt zu tun. In der Sache selber, in grundsätzlicher Hinsicht, besteht aber keine Differenz. Auch der Antrag Alder will den Begriff der ungerechtfertigten Kündigungen in den Artikel 34septies einbauen. Ich beantrage Ihnen, den Antrag Alder abzulehnen.

Zu den Streichungsanträgen: Die Streichungsanträge bedeuten den Verzicht auf den Gegenvorschlag. In der Kommission war die Meinung vorherrschend, dass die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Missbrauchsbeschlusses auf die ganze Schweiz unabhängig von der Lage des Wohnungsmarktes richtig und notwendig sei. Es ist zu bedenken, dass der Begriff Wohnungsnot schwer zu definieren ist. Es gibt Gebiete und Regionen, in denen trotz grossem Leerwohnungsbestand nicht genügend Wohnungen zu einem für wirtschaftlich schwächere Volkskreise tragbaren Mietzins vorhanden sind. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Schlichtungsstellen, nicht nur in bezug auf die Anfechtungsverfahren, sondern auch als Beratungs- und Vermittlungsinstanzen, eine wichtige Funktion erfüllen. Es wäre von grossem Nachteil, wenn diese Stellen in einzelnen Kantonen und Gemeinden wieder aufgehoben würden.

Aus diesen Gründen möchte ich Ihnen empfehlen, die Streichungsanträge abzulehnen und dem Antrag von Bundesrat und Mehrheit zuzustimmen.

Zu Artikel 3: Die Kommission hat diesen Artikel in der bundesrätlichen Fassung oppositionslos gutgeheissen. Aus den Gründen, die ich Ihnen bereits dargelegt habe, beantrage ich Ihnen, alle anderslautenden Anträge zu Artikel 3 abzulehnen und dem Antrag von Bundesrat und Kommission zuzustimmen.

M. Grobet, rapporteur de la majorité: J'aimerais tout d'abord rappeler les raisons pour lesquelles les mouvements de locataires ont lancé une initiative pour une protection efficace des locataires.

M. le conseiller fédéral Brugger a assez curieusement reproché hier aux milieux des locataires d'avoir lancé cette initiative un an seulement après le vote du 30 Juin 1972 approuvant l'arrêté fédéral contre les abus dans le secteur locatif. J'aimerais dire tout d'abord que c'est le dépôt de l'initiative à la Chancellerie qui est intervenu une année après et que cette initiative était en préparation bien avant. Elle avait été décidée après l'échec, de justesse, de l'initiative du droit au logement. Comment reprocher dans ces conditions aux mouvements des locataires d'avoir lancé une telle initiative?

Comme M. Dafflon l'a fort justement rappelé tout à l'heure, la protection des locataires a été une véritable peau de chagrin en Suisse jusqu'au début des années 1970. Dans les années 1960 déjà, la majorité de ce Parlement avait proclamé sa confiance inébranlable dans le bon fonctionnement du marché du logement. C'est cette profession de foi qui avait conduit au démontage de la protection des locataires, avec les conséquences que l'on sait. La situation est devenue intenable, avec une nouvelle aggravation du marché du logement, et cela à tel point que le Conseil fédéral a dû, de lui-même, prendre les devants en proposant un rétablissement d'urgence d'une certaine protection dans le domaine de la résiliation de bail et de la formation des loyers.

J'ose dire que la mobilisation des locataires et le résultat marquant de l'initiative du droit au logement n'ont pas été étrangers à la prise de conscience du Conseil fédéral et d'une majorité de ce Parlement sur la situation dégradée des locataires. Aujourd'hui, de nombreux orateurs invoquent la légère détente dans le domaine du logement et pensent que le problème de la pénurie de logements est réglé. Or ce n'est pas la première fois qu'il y a dans notre pays une détente. Au lendemain de la guerre -- dois-je le rappeler? -- il y avait également de nombreux logements libres, ce qui n'a pas empêché la crise d'apparaître. L'expérience devrait nous montrer que le marché du logement est fondamentalement inélastique et qu'il subit des contraintes régulières, ce qui est logique si l'on songe que les logements ne peuvent pas, comme de nombreux produits de consommation, être manufacturés dans un court laps de temps. La construction de logements prend plusieurs années et la production de logements s'adapte toujours à retardement à la demande. Lorsque la crise était à son niveau le plus élevé, il a fallu mettre en marche la machine de production, mais les nouveaux logements ne sont arrivés sur le marché que deux ou trois ans plus tard, juste à un moment où la conjoncture économique se ralentissait et où de nombreux étrangers quittaient le pays. Aujourd'hui, l'industrie de la construction de logements fonctionne au ralenti et elle ne redémarrera probablement pas avant que la demande ne reprenne. Comme M. Guggenheim l'a rappelé tout récemment encore, il faut s'attendre, dans les années à venir, à de nouvelles tensions sur le marché du logement.

Il est donc indispensable d'avoir un arsenal législatif en place, quelles que soient les conditions du moment du marché. A ce sujet, on peut faire un parallèle avec l'assurance-chômage qui avait été laissée en sommeil durant de longues années, que certains voulaient même supprimer,

et qu'il a fallu également renforcer d'urgence sous la pression des événements. J'appelle cela faire œuvre de mauvais législateurs et faire preuve d'imprévoyance. Certes, aujourd'hui, les esprits semblent avoir évolué, puisque le principe de la protection des locataires n'est contesté par personne, ce qui était loin d'être le cas il y a quelques années encore. C'est l'étendue de cette protection qui fait l'objet de divergences. Mais il y a tout de même du progrès et en cela je ne partage pas le pessimisme de M. Dafflon, puisque le principe d'une législation permanente de protection contre les abus dans le secteur locatif semble admis de façon unanime.

Dois-je rappeler qu'en 1971, lorsque le Conseil fédéral avait proposé son projet d'article 34septies, cette disposition ne prévoyait pas de dispositions contre les abus dans le secteur locatif? C'est notre Parlement qui a proposé la disposition constitutionnelle actuelle. Depuis lors le Conseil fédéral, non seulement s'est rallié à cette innovation mais il en est devenu le défenseur: hier encore M. Brugger proposait de transformer l'arrêté fédéral en loi permanente. C'est le Conseil fédéral qui propose de renforcer cette disposition constitutionnelle en supprimant la référence aux communes où existe une pénurie de logements.

Dès lors, la proposition de M. Alder paraît inacceptable. Elle vise en effet à affaiblir la base constitutionnelle actuelle et je vous recommande de rejeter cette proposition.

En ce qui concerne la proposition de M. Bundi, la commission l'a rejetée. Personnellement je la soutiens. Je ne vois pas ce que le Conseil fédéral craint en acceptant cette proposition, puisqu'il estime lui-même qu'il y a un certain nombre d'abus dans le secteur locatif; or, s'il y a un abus qui est choquant, c'est bien en certaines circonstances la résiliation du bail, notamment lorsqu'il s'agit d'une mesure de rétorsion à l'égard du locataire. A mon étonnement, M. le conseiller fédéral Brugger m'a reproché hier de ne pas être objectif en citant certains exemples de congés. Mais enfin, c'est bien parce qu'il y a eu des abus de certains propriétaires – je dis bien de certains propriétaires – que le Parlement a légiféré contre les abus dans le secteur locatif! On ne saurait donc nous reprocher aujourd'hui de rappeler qu'il y a malheureusement certains abus particulièrement choquants dans le domaine locatif et qu'un Etat à caractère social, qui prêche le principe de la solidarité, ne saurait admettre.

Il y a peu de temps, les locataires d'un immeuble à Genève ont tous reçu le congé sous prétexte de travaux de réfection à entreprendre. Il s'agissait, pour la plupart, de personnes âgées. La Commission des pétitions du canton de Genève, saisie de ce problème, a pu se convaincre de l'état de détresse profonde de ces locataires qui avaient reçu le congé et qui ne savaient où aller se reloger, le propriétaire n'ayant proposé aucun relogement et les logements vacants sur le marché à Genève n'étant pas à la portée de rentiers AVS. Je ne sais pas si M. Duboule, qui est intervenu hier et qui prétend que la pénurie de logements serait uniquement qualitative, pourra trouver une solution pour ces locataires, mais j'en doute. Dans ce cas précis, tous les milieux, et même les milieux immobiliers, à Genève, reconnaissent que le projet du propriétaire – qui est du reste une personne d'origine étrangère – n'est pas raisonnable. Certes, Monsieur Bonnard, ces locataires sont défendus par des associations de défense des locataires et je vous remercie d'avoir reconnu leur rôle d'utilité publique. Il est vrai que ces associations ont largement contribué à ce qu'elles locataires prennent mieux conscience des droits que leur a conférés ce Parlement. Mais, Monsieur Bonnard, les associations de locataires ne peuvent pas faire des miracles, elles ne peuvent pas défendre efficacement des locataires si la loi ne leur donne pas des droits. Or il est manifeste que la loi actuelle ne protège pas suffisamment les locataires contre les congés. Le Conseil fédéral le reconnaît implicitement puisqu'il a accepté les postulats Fontanet et Muheim et qu'il promet une révision du code des obligations. Si cette question

avait été traitée par le Département de l'économie publique qui, il faut le reconnaître, s'est préoccupé du sort des locataires, nous aurions peut-être aujourd'hui ce projet qui malheureusement nous fait défaut. Pourquoi alors ne pas s'engager d'ores et déjà dans ce sens en prévoyant la base constitutionnelle qui permettrait de trouver une solution à ce problème délicat?

En conclusion, la proposition de M. Bundi laisse la porte ouverte en ce qui concerne les formes de protection que le Conseil fédéral pourrait retenir. Il s'agit uniquement d'une indication d'intention qui est similaire à celle que ce Parlement avait lui-même introduite en 1971 lorsqu'il avait modifié le projet d'article 34septies proposé par le Conseil fédéral.

Bundesrat Brugger: Die ausgedehnte Diskussion von heute morgen hat wieder einmal mit eindrücklicher Deutlichkeit gezeigt, wie weit die Meinungen in diesem Lande über die Fragen des Mieterschutzes auseinandergehen. Der Bundesrat hat es in dieser Situation nicht ganz leicht, Ihnen Vorschläge zu unterbreiten, die politisch tragbar, ordnungspolitisch verantwortbar und nachher auch in der Durchführung praktikabel sind. Wir haben uns bemüht, solche Lösungen zu finden, und ich freue mich, feststellen zu können, dass auch die Mehrheit Ihrer Kommission sich den bundesrätlichen Anträgen angeschlossen hat.

Gestatten Sie mir ein paar kurze Ausführungen zum Antrag Dafflon und zum Eventualantrag Eggli. Diese Anträge haben das Ziel, dem Volke die Zustimmung zum Volksbegehren zu empfehlen. Wir haben gestern über die Mietpreiskontrolle gesprochen, über ihre kontraproduktiven Auswirkungen, über ihre Stellung im Rahmen unseres Wirtschaftssystems und unseres Gesellschaftssystems. Ich glaube, darüber braucht heute nichts mehr gesagt zu werden. Sie haben mit den Abstimmungen von gestern bewiesen, dass Sie in diesem Punkt die Auffassungen des Bundesrates mit starker Mehrheit teilen. Aber es ist wohl noch etwas zu sagen über den zweiten Teil dieser Volksinitiative, nämlich über den Kündigungsschutz; denn es ist ja eines der weiteren Hauptanliegen des Volksbegehrens, dass der bestehende Kündigungsschutz massiv ausgebaut werden sollte. Nach dem geltenden Recht (Art. 267a OR) – es ist wichtig, dass man das sieht – kann das Mietverhältnis erstreckt werden, wenn die Kündigung für den Mieter oder seine Familie eine Härte zur Folge hätte, die in einem Missverhältnis zu den Interessen des Vermieters stehen würde. Das ist nach ausdrücklicher Gesetzesbestimmung immer dann nicht der Fall, wenn der Mieter oder ein Angehöriger seiner Hausgemeinschaft zu berechtigten Klagen Anlass gibt; dann obsiegt das Interesse des Vermieters, also bei eigentlicher Vertragsverletzung; oder wenn bei einem mit Miete gekoppelten Arbeitsvertrag der Mieter selber seine Anstellung kündigt; oder wenn er durch grobes Verschulden den Arbeitgeber zur Kündigung veranlasst hat. Ein weiterer Grund ist Eigenbedarf des Mieters für sich, für nahe Verwandte oder Verschwägerter. Der Kündigungsschutz nach dem geltenden Recht knüpft also – mit anderen Worten – immer an eine ungerechtfertigte Kündigung an, die immer dann zu bejahen ist, wenn den im Obligationenrecht umschriebenen schutzwürdigen Interessen des Mieters keine höher zu bewertenden Gegeninteressen des Vermieters gegenüberstehen. Das scheint mir eine ausgeglichene, vernünftige Lösung zu sein, um die man übrigens in den Räten sehr lange gerungen hat.

Die Initiative geht einen ganz anderen Weg; sie unterscheidet zwischen den ungerechtfertigten Kündigungen, die zwingend aufzuheben sind – das ist die eine Seite –, und dann spricht sie auch noch von den gerechtfertigten Kündigungen, die nach der Meinung der Initianten keinen absoluten Schutz verdienen. Gerechtfertigte Kündigungen können aufgeschoben, allenfalls sogar aufgehoben werden, wenn sie eine Härte für den Mieter bedeuten, so dass also der Vermieter unter Umständen, auch wenn dies

sachlich gerechtfertigt wäre, überhaupt keinen Rechtsschutz geniess.

Aus der Initiative – übrigens auch aus dem Antrag von Herrn Bundi – geht nicht hervor, was unter ungerechtfertigter Kündigung und was unter gerechtfertigter Kündigung zu verstehen ist. Da würden vermutlich die Interpretationen weit auseinandergehen; der Auftrag an den Gesetzgeber ist in dieser Beziehung sehr unklar. Aufgrund der Verlautbarungen der Initianten kann man aber annehmen, dass in der Regel einfach die Vermutung genügen soll, eine Kündigung sei an sich nicht gerechtfertigt. Für die Annahme einer gerechtfertigten Kündigung müsste ein spezieller Anlass oder eine besondere Begründung gegeben sein. Das aber sind sehr weitgehende Konzeptionen und Vorstellungen.

Ich habe diese mehr rechtlichen und etwas abstrakten Ausführungen lediglich gemacht, um Ihnen zu zeigen, dass die Initiative hinsichtlich Kündigung etwas ganz anderes will als das, was wir heute im Obligationenrecht haben, und auch als das, was vermutlich für eine Weiterentwicklung des heutigen Rechtszustandes «dring liegt». Es geht hier wiederum um die Frage der Verhältnismässigkeit staatlicher Eingriffe. Wir glauben – das ist die Auffassung des Bundesrates wie auch der Mehrheit Ihrer Kommission –, dass bei der Initiative diese Verhältnismässigkeit eindeutig gestört ist und dass auch das rechtliche Gleichgewicht zwischen den beiden Partnern – zwischen Vermieter und Mieter – aus den Fugen gerät. Das sind die Gründe, weshalb Bundesrat und Kommission Ihnen beantragen, die Initiative abzulehnen.

Diese Ausführungen gelten zu einem grossen Teil auch für den Antrag von Herrn Bundi. Auch hier kommt der Begriff der ungerechtfertigten Kündigung vor. Hier bestehen die genau gleichen Interpretationsschwierigkeiten. Wenn der Antragsteller die Auffassung hätte, dass eigentlich mit der Weiterentwicklung des Obligationenrechtes der Sache gedient wäre und sein Ziel erreicht werden könnte, dann hätte er diesen Antrag gar nicht stellen müssen, weil wir für die Weiterführung des Abschnittes «Miete und Pacht» im Obligationenrecht die verfassungsmässige Grundlage bereits haben, und zwar im Artikel 64 der Bundesverfassung. Offenbar aber will man diesen Begriff der ungerechtfertigten Kündigung in den Verfassungstext einführen, weil dahinter ganz andere Vorstellungen über den sachlichen Gehalt einer solchen Bestimmung stehen. Bundesrat und Kommission glauben indessen, dass man die berechtigten Interessen des Mieters mit einer Weiterentwicklung des Obligationenrechtes in einem vernünftigen, praktikablen Rahmen berücksichtigen kann.

Ich muss Sie also bitten, auch den Antrag Bundi abzulehnen, wobei ich noch einmal die Erklärung abgeben möchte, dass der Bundesrat gewillt ist, diese Revision des Obligationenrechtes an die Hand zu nehmen. Er wartet noch auf den Expertenbericht von alt Bundesrichter Dr. Schmid, der für den März des nächsten Jahres versprochen ist. Ich möchte Sie bitten, meine Versicherung entgegenzunehmen und dem Bundesrat das nötige Vertrauen entgegenzubringen. Die Absicht ist klar. Ich glaube, dass wir da sehr rasch zu einer Lösung kommen werden. Was dann das Parlament daraus machen wird, ist wieder eine andere Frage. Ich erinnere mich da an die gewaltigen, homerischen Diskussionen, die man bei der letzten Revision dieses Titels im Obligationenrecht führte. Aber das ist dann Ihre Sache; das sind dann politische Entscheidungen, die so oder so getroffen werden müssen.

Der Antrag Alder stört uns an sich nicht. Herr Alder hat erklärt, dass er aus seinem liberalen Herzen keine Mördergrube machen möchte – ich auch nicht! Er möchte auf der einen Seite das, was heute obligatorisch, zwingend in der Verfassung steht, nämlich dass der Bund auf dem Gebiet der Missbrauchsbekämpfung im Mietwesen etwas machen soll, wieder fakultativ ausgestalten mit einer Kann-Vorschrift. Das könnte man, aber es würde an der heutigen Situation kein Jota ändern. Sie haben gestern den Bun-

desbeschluss mehr oder weniger einstimmig verabschiedet. Ich möchte Ihnen dafür danken. Ich glaube, dass vom Ständerat da in der Praxis wohl keine wesentlichen Änderungen vorgenommen werden. Obligatorisch oder fakultativ – das kommt also aufs Gleiche heraus.

Längerfristig gesehen, Herr Nationalrat Alder, möchte ich Ihnen als Liberaler sagen: Es ist politisch wohl nicht realistisch zu glauben, dass wir auf diesem Gebiet – wir sprachen vom Dach über dem Kopf –, wo es um etwas Elementares für Wohlergehen und Wohlbefinden eines Menschen und einer Familie geht, in absehbarer Zeit auf eine Bekämpfung der Missbräuche verzichten können. Das hat in meinem und sicher auch in Ihrem liberalen Weltbild durchaus Platz; denn auch wir haben gar kein Interesse, dass die guten Zielsetzungen einer liberalen Gesellschaftsordnung durch Leute in Frage gestellt werden, die nicht über genügend Charakter, Disziplin und Wohlverhalten verfügen, um in einer solchen liberalen Gesellschaft bestehen zu können.

Dadurch, dass Sie nun zudem noch den Kündigungsschutz in die Verfassung hineinnehmen wollen – auch nicht obligatorisch, sondern wiederum mit einer Kann-Vorschrift –, geraten wir in eine etwas merkwürdige Situation: Der Artikel 64 bietet uns diese Befugnisse. Der Bundesrat ist befugt, in Ihrem Sinn im Obligationenrecht zu legiferieren. Ich habe erklärt, dass wir das tun werden. Jetzt wollen Sie uns noch einmal Befugnisse geben, im Artikel 34sexies Absatz 2. Damit wäre der Bundesrat also zweimal befugt, dasselbe zu tun. Ich weiss nicht, ob das rechtspolitisch – wie Sie dem zu sagen pflegen – eine gute Lösung darstellt. Ich wiederhole: Die Lösung Alder würde uns nicht stören; das würde an den heutigen und künftigen Verhältnissen mindestens für die nächsten Jahre praktisch nichts ändern. Mir scheint dieser Antrag aber auch nicht nötig zu sein, weshalb ich Sie bitte, ihn abzulehnen.

Nun wird auch der Gegenvorschlag des Bundesrates bekämpft. Wir haben diesen Gegenvorschlag nicht aus taktischen Ueberlegungen unterbreitet – der Bundesrat macht nie taktische Ueberlegungen oder doch nur selten –, sondern aus sachlichen Gründen. Ich habe Ihnen schon gestern dargelegt, weshalb wir glauben, dass dieser Gegenvorschlag sachlich richtig sei:

1. Er bestätigt das geltende Recht, wie es über den Preisüberwachungsbeschluss eingeführt worden ist und ohnedies noch zwei Jahre Gültigkeit hat, nämlich die Ausdehnung dieser Schutzmassnahmen auf das ganze Gebiet der Schweiz, ohne dass das Kriterium der Wohnungsnot Gültigkeit hätte. Diese Schlichtungsstellen sind überall eingerichtet; sie entfalten eine wohltuende Aktivität, sie werden nicht nur für Streitigkeiten über die Mietzinse in engerem Sinne verwendet, sondern für alle die vielen Friktionen, die zwischen Mietern und Vermietern vorkommen können. Die Tätigkeit dieser Schlichtungsstellen hat wesentlich dazu beigetragen, auf diesem Gebiet eine gewisse Entspannung zwischen den beiden Gruppen in unserer Bevölkerung herbeizuführen. Das gilt für das ganze Land und nicht nur für ausgewählte Agglomerationen.

2. Es ist ausserordentlich schwierig, den Begriff der Wohnungsnot zu definieren. Der Herr Kommissionspräsident hat das bereits erläutert. Es ist so schwierig, weil man mit den Leerwohnungszahlen allein nicht auskommt, da es verschiedene Wohnungskategorien gibt, die berücksichtigt werden müssen.

3. Das sage ich nun auch wieder als Liberaler: Auch hier gilt die Ueberlegung, dass der Kampf gegen Missbräuche, die unser liberales Gesellschafts- und Wirtschaftssystem unterhöhlen könnten, durchaus eine berechnete, notwendige Massnahme ist. Missbräuche hängen wohl weniger oder doch nicht allein vom Kriterium der Wohnungsnot ab; meistens steckt menschliches Versagen dahinter, und unwürdiges, schlechtes Verhalten kann in Gottes Namen weder regionalisiert noch geographisch abgegrenzt werden.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, dem Gegenvorschlag zuzustimmen und alle übrigen Anträge abzulehnen. In die-

sem Falle sind die Meinungen von Kommissionsmehrheit und Bundesrat absolut kongruent, im Gegensatz zu gestern. Ich freue mich, das in diesem Punkt feststellen zu dürfen.

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung der Anträge. Zunächst zu Artikel 2: Hier schlägt die Mehrheit als Gegenvorschlag Schutzvorschriften für die Mietzinse und andere Forderungen vor; die Minderheit Bundi und Alder schlagen Schutzvorschriften vor für Mietzinse, andere Forderungen und Kündigungen. Der Antrag Bundi ist verbindlich, jener des Herrn Alder enthält die Kann-Formel. Ich schlage Ihnen vor, in eventueller Abstimmung den Antrag Bundi jenem des Herrn Alder gegenüberzustellen, das Resultat in der Hauptabstimmung dem Antrag der Mehrheit. (Zustimmung – Adhésion)

Abstimmung – Vote

Art. 2

Eventuell – Eventuellement

Für den Antrag der Minderheit	69 Stimmen
Für den Antrag Alder	84 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag Alder	68 Stimmen

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung des Artikels 3: Die Herren Eggli und Dafflon schlagen vor, die Annahme der Initiative zu empfehlen (d. h. Ja zur Initiative). Herr Bonnard empfiehlt Verwerfung, d. h. Nein zur Initiative.

Ich beantrage Ihnen, in eventueller Abstimmung die beiden Anträge einander gegenüberzustellen, das Resultat in definitiver Abstimmung dem Antrag der Mehrheit. (Zustimmung – Adhésion)

Abstimmung – Vote

Art. 3

Eventuell – Eventuellement:

Für die Anträge Eggli/Dafflon	53 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	92 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	103 Stimmen
Für den Antrag Bonnard	16 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	102 Stimmen
Dagegen	19 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.086

**Dürregefährdete Betriebe. Massnahmen
Exploitations touchées par la sécheresse.
Mesures**

Siehe Seite 1514 hiervoor — Voir page 1514 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 16. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 16 décembre 1976

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel	116 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.015

**Rüstungsprogramm 1976
Programme d'armement 1976**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 11. Februar 1976
(BBI I, 857)

Message et projet d'arrêté du 11 février 1976 (FF I, 840)

Beschluss des Ständerates vom 15. Dezember 1976
Décision du Conseil des Etats du 15 décembre 1976

Antrag des Büros vom 15. Dezember 1976

Mit dem Rüstungsprogramm 1976 (Botschaft vom 11. Februar 1976) beantragte der Bundesrat einen Verpflichtungskredit zur Beschaffung von Raketenrohren (System Nora).

Truppenversuche mit dieser Waffe im Frühling 1976 offenbarten Mängel. Die Kommission und das Plenum des Ständerates konnten deshalb die Beratung der Vorlage nicht aufnehmen.

Die Versuche mit verbesserter Munition sind noch im Gange. Ob das System Nora weiterverfolgt werden soll, wird Ende 1976 entschieden.

Die Beschaffung der Waffe würde in jedem Fall mit einer neuen Botschaft beantragt. Das Rüstungsprogramm 1976 ist gegenstandslos geworden. Der Ständerat hat es bereits von der Geschäftsliste abgeschrieben.

Das Büro beantragt, das Geschäft 76.015, «Rüstungsprogramm 1976», ebenfalls als gegenstandslos abzuschreiben.

Proposition du Bureau du 15 décembre 1976

En présentant son programme d'armement 1976 (message du 11 février 1976), le Conseil fédéral avait sollicité un crédit d'engagement destiné à l'acquisition de tubes roquettes (système Nora).

Les essais faits par la troupe le printemps dernier ayant révélé des déficiences, la commission et le plénum du Conseil des Etats n'ont pas pu s'atteler à l'examen du projet.

Les essais entrepris au moyen de munitions de meilleure qualité sont encore en cours. Ce n'est qu'à la fin de l'année que l'on pourra décider s'il y a lieu ou non de poursuivre le système Nora.

L'acquisition des tubes roquettes ferait de toute façon l'objet d'un nouveau message. Le programme d'armement

Mieterschutz. Volksbegehren

Protection des locataires. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.063
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1651-1663
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 311

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

76.078

**Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge.
Volksbegehren**
**Pollution de l'air par les véhicules à moteur.
Initiative populaire**

Siehe Seite 22 hiervor — Voir page 22 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 16. März 1977
Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 110 Stimmen
Dagegen 12 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

76.053

**Demokratie im Nationalstrassenbau.
Volksbegehren**
**Démocratie dans la construction
des routes nationales. Initiative populaire**

Siehe Seite 358 hiervor — Voir page 358 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. März 1977
Décision du Conseil des Etats du 25 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 146 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

75.054

**Bundesverfassung (Initiative und Referendum)
Constitution fédérale (Initiative et référendum)**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 1688 — Voir année 1976, page 1688

Beschluss des Ständerates vom 25. März 1977
Décision du Conseil des Etats du 25 mars 1977

I

**Bundesbeschluss betreffend Referendum
Arrêté fédéral concernant le référendum**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 95 Stimmen
Dagegen 55 Stimmen

II

**Bundesbeschluss betreffend Verfassungsinitiative
Arrêté fédéral concernant l'initiative constitutionnelle**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 99 Stimmen
Dagegen 50 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.063

**Mieterschutz. Volksbegehren
Protection des locataires. Initiative populaire**

Siehe Jahrgang 1976, Seite 1651 — Voir année 1976, page 1651

Beschluss des Ständerates vom 22. März 1977
Décision du Conseil des Etats du 22 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 114 Stimmen
Dagegen 28 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

77.001

**Milchwirtschaft. Dringliche Massnahmen
Economie laitière. Mesures urgentes**

Siehe Seite 339 hiervor — Voir page 339 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. März 1977
Décision du Conseil des Etats du 23 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 147 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Präsident: Geschätzte Kolleginnen und Kollegen, damit stehen wir am Ende einer Session, in der uns einmal mehr eine grosse Zahl bedeutender Geschäfte zur Erledigung aufgetragen war. Dank der geschlossenen Mitarbeit aller Ratsmitglieder konnte die vorgesehene Arbeit bewältigt werden. Ich danke Ihnen, sehr verehrte Damen und Herren, für Ihren grossen Einsatz und Ihre disziplinierte Arbeitsweise, nicht zuletzt aber auch für das Verständnis, das Sie mir bekundet haben. Ich danke meinem Vizepräsidenten, Alfred Bussey, dem Generalsekretär Alois Pfister, allen unseren Mitarbeitern im Parlamentsdienst, aber auch ganz besonders den Vertretern von Presse, Radio und Fernsehen.

Gestatten Sie mir ein Wort des Abschieds an unseren Kollegen Fritz Marthaler. Mit dem heutigen Tag beschliesst er

Mieterschutz. Volksbegehren

Protection des locataires. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.063
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1977 - 08:00
Date	
Data	
Seite	430-430
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 571

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

spielen. Wir haben sogar Bestimmungen in diesem Bundesbeschluss, mit denen obligationenrechtliche Bestimmungen abgeändert werden. Wenn man jetzt das Kündigungsrecht revidieren will, kommt man wieder in den Bereich des Obligationenrechts. Bei dieser Gelegenheit wird wohl eine etwas klarere Scheidung vollzogen werden müssen zwischen dem, was in dieses öffentliche Recht und dem, was in das Obligationenrecht hineingehört. Es ist denkbar, dass einzelne Bestimmungen dieses Beschlusses «hinüberwechseln». Es ist aber auch der umgekehrte Weg denkbar. Das bedarf sehr sorgfältiger Abklärungen.

Darum möchte ich sagen: Vermutlich sind wir bis in fünf Jahren so weit – wir sind aufgrund des Verfassungsartikels verpflichtet, etwas zu tun –, dass wir Ihnen das in Gesetzform unterbreiten können. Ich glaube, auch Herr Ständerat Morier-Genoud hat an sich Verständnis für diese Motivation.

M. Morier-Genoud: Je remercie M. le conseiller fédéral de ses explications. Je ne partage en tout cas pas les spéculations dont il a fait état et qui auraient motivé le dépôt d'un tel amendement au Conseil national. En ce qui me concerne, cette proposition part de la conviction qu'il s'agit d'un problème qui doit faire l'objet d'une législation permanente. D'ailleurs, je constate que vous l'admettez, puisque vous vous proposez de le régler en définitive dans le code des obligations parce que ces dispositions qui, en l'état actuel, ont un caractère exceptionnel, dérogent aux dispositions sur les baux à loyer régler par le code des obligations.

Dès lors, tenant compte de l'assurance que vous me donnez, qu'en suite de l'adoption de l'article constitutionnel, ces dispositions seront insérées dans le code des obligations, je retire mon amendement.

Präsident: Herr Morier-Genoud zieht seinen Antrag zurück.

Bundesrat Brugger: Sie müssen sich nicht auf den Bundesrat und auf meine Aussagen stützen. Der Verfassungstext (Artikel 34septies Alinea 2) lautet: «Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen», nicht «er kann erlassen» oder «er ist befugt», sondern imperativ: «Er erlässt Bestimmungen.» Ich sehe also gar nicht ein, was man da überhaupt für Befürchtungen haben kann.

M. Morier-Genoud: Je compte sur le Conseil fédéral, quant à la célérité avec laquelle il mettra en œuvre cette modification législative, fondée sur la constitution.

Präsident: Nachdem Herr Kollege Morier-Genoud seinen Antrag zurückgezogen hat, ist der Antrag der Kommission zu Artikel 35 unbestritten und damit genehmigt.

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusssentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

76.063

Mieterschutz. Volksbegehren

Protection des locataires. Initiative populaire

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 21. Juni 1976 (BBI II, 1345)

Message et projet d'arrêté du 21 juin 1976 (FF II, 1321)

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1976

Décision du Conseil national du 16 décembre 1976

Antrag der Kommission

Titel und Ingress, Art. 1 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Masoni, Bourgknecht, Heimann)

Art. 34septies, Abs. 2

Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter. Die Gesetzgebung hat die örtlichen Unterschiede in der Wohnungsnot zu berücksichtigen.

Für den Rest von Artikel 2: Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Donzé

Art. 34septies Abs. 2

Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen, missbräuchlichen Kündigungen und anderen Forderungen der Vermieter.

Antrag Krauchthaler

Art. 34septies Abs. 2

... Forderungen der Vermieter. Er trifft entsprechende Massnahmen zum Schutze der Pächter.

Proposition de la commission

Titre et préambule, art. 1 et 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 2

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Masoni, Bourgknecht, Heimann)

Art. 34septies, al. 2

La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigés par les propriétaires. La législation doit tenir compte des différences qu'accuse la pénurie de logements sur le plan local.

Pour le reste de l'article 2: Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Krauchthaler

Art. 34septies, al. 2

... prétentions des bailleurs. Elle prend également des mesures propres à protéger les fermiers.

Proposition Donzé

Art. 34septies, al. 2

La Confédération légifère pour protéger les locataires

contre les loyers abusifs, les résiliations abusives et les autres prestations exigées par les bailleurs.

Berichterstattung – Rapport général

Vincenz, Berichterstatter der Mehrheit: Die Volksinitiative für einen wirksamen Mieterschutz wurde am 30. Juni 1973 mit 142 190 Unterschriften eingereicht. In der Juni-Session 1975 haben beide Kammern dem Antrag des Bundesrates zugestimmt und damit die gesetzliche Frist von drei Jahren für die Beschlussfassung um ein weiteres Jahr verlängert.

Das Hauptanliegen der Initiative lässt sich in der Zusammenfassung wie folgt umschreiben: Artikel 34septies Absatz 2 der Bundesverfassung soll durch einen neuen Artikel 31sexies abgelöst werden. Ausgehend vom Grundsatz der Kostenmiete sei eine staatliche Mietpreiskontrolle einzuführen und gleichzeitig ein markanter Ausbau des geltenden Kündigungsschutzes in die Wege zu leiten. Die entsprechenden Bestimmungen müssten auch für die landwirtschaftlichen Pachtverhältnisse und für Baurechtsverträge Anwendung finden.

Ihre Kommission hat die Begehren der Initiative geprüft und stellt einstimmig, aber bei einigen Enthaltungen, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und mit dem Nationalrat den Antrag, es sei die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Die Mehrheit ist der Auffassung, dass die Initiative die komplexen Probleme der Wohnungspolitik gesellschaftspolitisch allzu sehr und einseitig vom Mieterstandpunkt aus lösen möchte. Bei der Beurteilung dieser sehr weitgehenden Forderungen ist einmal daran zu erinnern, dass die Initiative aus dem Jahre 1973 stammt, also aus einer Zeit, wo das Klima um die Probleme des Wohnungsmarktes viel rauher war als heute. Das Wissen um die damalige Situation erleichtert mindestens teilweise das Verständnis für die äusserst extrem formulierten Forderungen des Volksbegehrens.

In der Zwischenzeit haben Mieter und Vermieter aber auch Gelegenheit erhalten, die Wirksamkeit der massvoll gehaltenen Missbrauchsgesetzgebung in der praktischen Anwendung zu beobachten. Das allseits recht positive Urteil über diese recht originelle Lösung spricht eindeutig gegen die Einführung von extremen Varianten. Die Diskussion um die soeben beschlossene Verlängerung des Bundesbeschlusses hat klargemacht, dass die grosse Mehrheit des Parlaments nicht bereit ist, in diesem Bereich die Grenzen in Richtung «mehr Staatsinterventionismus» zu verschieben. Auch scheint wenig Bereitschaft vorhanden zu sein, das Kriterium der sogenannten Vergleichsmiete zugunsten des Grundsatzes der Kostenmiete fallenzulassen.

Die Forderungen der Initiative können aber auch im Lichte der in der Zeit zwischen dem Zweiten Weltkrieg bis 1970 mit dem System der staatlichen Mietzinskontrolle und der Mietzinsüberwachung gemachten Erfahrungen beurteilt werden. Es hat sich damals gezeigt, dass der Verwaltungsapparat recht umfangreich sein muss, um diese Kontrollfunktion auszuüben, und dass der Ersatz dieser weitergehenden Intervention seitens des Staates durch eine liberalere Lösung in Form der Missbrauchsbekämpfung eine ebenso wirksame Entspannung im Wohnungsmarkt mit sich gebracht hat. Die Ablehnung der Initiative drängt sich aber auch auf, weil der Bundesrat daran ist, die genannten Forderungen im Rahmen einer Totalrevision des Mietrechts im Obligationenrecht zu überprüfen und allenfalls in die Revision einzubeziehen. Dies gilt auch für die Bestimmung über die landwirtschaftliche Pacht in Artikel 275 ff. des Obligationenrechtes.

Nun noch zum Gegenvorschlag des Bundesrates. Aufgrund von Artikel 34septies Absatz 2 der Bundesverfassung erlässt der Bund Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen. Diese sind jedoch nur anwendbar in Gemeinden, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht. Im Bundesbeschluss über die

Preisüberwachung ist diese räumliche Einschränkung aus konjunkturellen Gründen aufgehoben. Während der Dauer dieses Beschlusses gilt die Missbrauchsgesetzgebung also für alle Gemeinden der Schweiz. Der Bundesrat beantragt nun, Artikel 34septies Absatz 2 in dem Sinne zu revidieren, dass der Nachsatz, der die Anwendung der Missbrauchsgesetzgebung auf Gemeinden mit Wohnungsnot beschränkt, wegfallen soll. Dies hätte zur Folge, dass die Missbrauchsgesetzgebung auch dann für die ganze Schweiz Gültigkeit hätte, wenn der Bundesbeschluss über die Preisüberwachung ausser Kraft gesetzt wird. Damit wird der gegenwärtig gültige Rechtszustand in der Bundesverfassung verankert.

Nach Auffassung des Bundesrates und Ihrer Kommission sprechen verschiedene Gründe für diese Revision. Sie wird auch als Mini-Revision und in ihrer Bedeutung nicht als Gegenvorschlag zum Volksbegehren bezeichnet. Die Gründe – sie kamen schon vorher zur Sprache – sind: Die Definition des Begriffes Wohnungsnot bereitet Schwierigkeiten, was die räumliche Abgrenzung belastet und eben zusätzliche Umtriebe verursacht.

Ein Zweites: Die Mieterschutzmassnahmen sollen aber auch unabhängig von der gegenwärtigen Marktlage am Ort zur Anwendung gelangen. Dieser Grundsatz verdient Beachtung, weil im Einzelfall die Interessen der beiden Vertragspartner sehr unterschiedlich gelagert sein können. Beim Vermieter geht es primär um ökonomische Interessen, beim Mieter dagegen steht ein Teil seiner Existenz auf dem Spiel. Dieser Tatbestand ist gegeben, ohne dass eine allgemeine Wohnungsnot am Ort vorhanden sein muss.

Ein Letztes: Den Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten, die unterdessen in der ganzen Schweiz errichtet wurden, fällt nicht nur die Aufgabe zu, Anfechtungsverfahren durchzuführen; sie haben auch eine Beratungs- und Vermittlungsfunktion. Hier ist eine räumliche Differenzierung nicht begründet. Im Namen der Mehrheit der Kommission empfehle ich Ihnen deshalb, dem Volk die Ablehnung der Volksinitiative und die Annahme des Gegenvorschlages zu empfehlen.

Auf den Minderheitsantrag Masoni komme ich noch bei der Detailberatung zurück.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

M. Donzé: Avant de motiver l'amendement que je propose d'apporter à cet article constitutionnel, je voudrais dire la satisfaction que j'éprouve et remercier le Conseil fédéral d'avoir mis sur pied les dispositions légales qui viennent d'être acceptées. Je le dis en ma qualité de représentant d'un canton dans lequel se sont commis beaucoup d'abus dans le secteur locatif et qui reconnaît qu'un effort est fait maintenant. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que l'initiative a recueilli autant de signatures en Suisse romande.

Il ne faut pas oublier la situation très difficile dans laquelle se sont trouvés au début des années septante les locataires de notre pays, en particulier ceux des grandes villes. Et ce n'est pas sans raison que l'article 34septies nouveau de la constitution a été accepté par plus d'un million de citoyens et de citoyennes contre 180 000 et que le Conseil fédéral a, dès ce moment, préparé avec soin l'arrêt fédéral contre les abus dans le secteur locatif, qui améliorerait considérablement la situation d'alors, caractérisée par une absence totale de protection. On voit par là qu'à un moment donné, certains types de marchandises et de services – je pense en particulier aux loyers des logements urbains – ne peuvent pas être livrés sans autre aux lois du marché et ont besoin d'une protection publique.

On n'a pas voulu, peut-être pour des raisons tactiques, donner à ces mesures de protection une forme définitive du point de vue technique, mais je suis persuadé qu'il faudra protéger les locataires en permanence dans notre société actuelle.

La protection des locataires contre les résiliations de bail était insuffisante; la protection n'était valable que pour

trois ans et il n'était pas valable pour toute la Suisse. C'est pourquoi une initiative a été lancée qui a recueilli rapidement quelque 142 000 signatures. Elle prévoit l'institution d'un contrôle des loyers, l'obligation pour le bailleur d'obtenir de l'autorité compétente une autorisation lorsqu'il veut majorer le loyer, ainsi que la faculté pour le juge d'annuler les congés injustifiés, et c'est là un point important.

On a insisté au cours de ce débat sur la détente intervenue sur le marché du logement. Il y a certes eu détente, mais dans les grandes villes de Suisse romande – M. Debétaz, qui y a fait allusion, ce qui m'avait amené à intervenir trop tôt, le sait aussi bien que moi – elle n'est pas aussi grande qu'on le croit. Les logements offerts ne correspondent très souvent pas aux désirs des locataires et, en même temps, ce qui peut paraître absurde, ils sont trop chers.

Cela signifie que, malgré la détente intervenue et l'augmentation du nombre des logements libres, la distorsion entre l'offre et la demande, qui résulte des prétendues lois du marché, subsiste. C'est pourquoi il ne faut pas relâcher l'effort de contrôle en matière de loyers et de résiliations de baux et c'est pourquoi je pense que l'Etat doit continuer de favoriser la construction de logements sociaux. Mais c'est là un problème qui n'est pas en cause aujourd'hui.

J'ai reçu, en ma qualité de représentant du canton de Genève au Conseil des Etats, une lettre d'une association de locataires genevois contenant des exemples de résiliations de bail récentes qui paraissent totalement injustifiées, qui, en tout cas, ne tiennent aucun compte des besoins des locataires ni de leurs moyens financiers et ne leur offrent aucune alternative satisfaisante.

Toutes ces raisons m'ont conduit à présenter cet amendement, qui demande simplement, en plus de la protection contre les loyers abusifs, une protection contre les résiliations de baux injustifiées.

Je me trouve personnellement devant un dilemme. Faut-il voter l'initiative ou faut-il voter le projet du Conseil fédéral, qui est assorti des mesures qui viennent d'être acceptées et qui sont importantes? J'ai en tout cas l'impression que, si le contre-projet ne comporte pas la notion de protection contre les résiliations abusives, contre lesquelles les locataires doivent être protégés, nous aurons de la peine à faire admettre au peuple, surtout en Suisse romande, que l'arrêté du Conseil fédéral est suffisant.

Je me réserve par conséquent de prendre position au sujet de l'initiative et, en attendant, je vous demande de bien vouloir accepter l'amendement que j'ai présenté.

Präsident: Da gemäss Artikel 62 Absatz 2 unseres Reglementes, wir keinen formellen Eintretensbeschluss zu fassen haben, führen wir auch keine formale Eintretensdebatte. Ich möchte Ihnen im Sinne einer Vereinfachung und Straffung unserer Diskussion vorschlagen, dass wir auf die Behandlung des Beschlussentwurfes eintreten. Sie haben Gelegenheit, bei jedem Artikel auch allgemeine Bemerkungen anzubringen. Ich darf damit rechnen, dass auch der Herr Bundesrat mit diesem Vorgehen einverstanden ist?

Nun gehen wir an die Beratung des Bundesbeschlusses, wie er Ihnen auf den Seiten 26 ff. der Botschaft des Bundesrates vorliegt.

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Art. 1

Angenommen – Adopté

Art. 2

Präsident: Ich stelle fest, dass der Herr Kollege Donzé in seinem Antrag den Artikel 2 soeben begründet hat. Es liegt noch ein Antrag der Minderheit der Kommission vor.

M. Bourgnécht, rapporteur de la minorité: la proposition de la minorité n'apporte rien à l'article 34septies, alinéa 2, de la constitution, qui ne pourrait être déjà réalisé si sa teneur était finalement celle arrêtée par le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Cela signifie-t-il qu'elle serait superflue? Non, parce qu'elle a pour but d'imposer par anticipation au législateur l'introduction des nuances commandées par les situations locales qui, dans notre pays, sont souvent fort diverses, et de manifester cette volonté, qui doit toujours nous animer, de réaliser une politique conforme aux structures et aux besoins, qui varient selon les régions.

L'expérience nous a prouvé, en effet, qu'avec ou sans législation relative à la protection des locataires, l'évolution dans le secteur du logement est essentiellement variable selon les cantons et, à l'intérieur des cantons, entre les grands centres, les petites agglomérations et la campagne. Cela tient à des facteurs objectifs et subjectifs que le législateur ne saurait ignorer et dont les solutions linéaires de compromis dont nous nous accommodons souvent ne tiennent pas suffisamment compte. J'observe que, par rapport au texte actuellement en vigueur, qui limite l'applicabilité des mesures aux communes où sévit la pénurie, celui qui nous est proposé va beaucoup plus loin: les dispositions pourront s'appliquer partout mais les différenciations justifiées seront nécessairement prises en considération dans la législation.

Si le Conseil fédéral et les Chambres veulent cette souplesse en raison des différences qu'accuse la pénurie de logements sur le plan local – et je crois volontiers que telle est bien leur intention – rien ne s'oppose à suivre la proposition de la minorité. Je vais plus loin: elle devrait être retenue pour donner en principe au peuple et aux cantons la garantie que cette volonté sera concrétisée au niveau de la législation; une telle garantie est aussi de nature à assurer le succès du scrutin populaire en obtenant l'adhésion au projet de ceux qui craindraient que la différenciation nécessaire n'en reste au stade des intentions parce qu'elle n'aurait pas été prévue de façon impérative dans la constitution.

C'est toute la différence qu'il y a entre une «Kann-Vorschrift» et une «Muss-Vorschrift». En l'espèce, il se justifie de ne pas laisser au législateur une liberté d'appréciation dont il risquerait éventuellement de ne pas faire usage, mais de le contraindre constitutionnellement à adopter un texte qui fasse nécessairement la part des choses en fonction des diverses situations qui doivent être réglées. C'est pourquoi je vous demande d'adopter la solution que la minorité soumet à votre vote.

Masoni: Gestatten Sie mir, der sehr guten und vollständigen Begründung des Herrn Bourgnécht einige Worte beizufügen. Die Anwendung der Verfassungsbestimmung ist in der heutigen Lage nur dort gegeben, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen herrscht. Der Antrag des Bundesrates geht dahin, diese örtliche Beschränkung gänzlich fallenzulassen, mit der Begründung, es sei zu schwierig, zu bestimmen, wo Wohnungsnot herrsche.

Ist es richtig, diese örtliche Beschränkung ganz fallenzulassen, oder ist es besser – laut Vorschlag der Minderheit –, die Möglichkeit oder sogar die Pflicht für den Gesetzgeber vorzusehen, die örtlichen Unterschiede in der Wohnungsnot in der Gesetzgebung zu berücksichtigen?

Ich glaube, dieses Gebiet ist sehr wichtig; die Interventionen können sehr scharf und sehr weitgehend sein. Der Bundesrat selbst erklärt, es solle nur dort durch Massnahmen eingegriffen werden, wo es unbedingt notwendig sei. Wenn wir diese Pflicht der örtlichen Unterschiede in den Massnahmen in der Verfassung haben, sind wir gezwungen, die Eingriffe proportional vorzusehen, d. h. je nach der tatsächlichen Notwendigkeit. Ein Beispiel: Sie erinnern sich sicher an jene heissen Debatten, als wir hier Massnahmen treffen mussten die für Genf vielleicht zuwenig weit gingen und als zu schwach empfunden wurden, wäh-

rend sie überall in der restlichen Schweiz als zu weitgehend und zu scharf betrachtet wurden. Es ist tatsächlich ein Problem, denn auf einem solchen Gebiet können die Verhältnisse sehr verschieden gelagert sein. Deshalb sollte die Gesetzgebung die Möglichkeit schaffen, gewisse Kapitel des Gesetzes, bzw. gewisse Massnahmen nur in einzelnen Gebieten anwenden zu lassen, in anderen aber nicht; bzw. könnte gemäss Formulierung des Minderheitsantrages den Kantonen die Möglichkeit geboten werden, gewisse Kapitel des Gesetzes in einigen Gebieten zur Anwendung zu bringen, in anderen nicht.

So hätten wir die Möglichkeit, diese Grundsätze, die für die ganze Schweiz von Bedeutung sind, wohl gleich zu gestalten, aber gewisse Eingriffsmöglichkeiten verschieden vorzusehen, je nach dem Grad der Notwendigkeit im jeweiligen Kanton. Das ist der Zweck des Minderheitsantrages.

Wenn ich Sie bitte, diesem Antrag zuzustimmen, dann deshalb, damit auf diesem wichtigen Gebiet der Grundsatz der Proportionalität Anerkennung finde. Es ist so wichtig, dass man vielleicht in einem einzelnen Kanton weitergehen kann als in der ganzen übrigen Schweiz. Wir müssen also diese örtlichen Unterschiede von Anfang an berücksichtigen wollen; es ist gut, wenn das von Anfang an in der Verfassung Platz findet.

Honegger: Darf ich noch einmal auf die Argumentation des Herrn Donzé zurückkommen? Herr Donzé, Sie haben Ihren Antrag vor allem damit begründet, dass nach wie vor beträchtliche Schwierigkeiten beständen zwischen Mietern und Vermietern, insbesondere in der Stadt Genf. Ich habe zufällig den Jahresbericht der Schlichtungsstelle und des Mietgerichtes des Bezirkes Zürich vor mir. Zu diesem Bezirk gehört die grosse Stadt Zürich. Da ist zu lesen, dass diese Schlichtungsstelle im Jahre 1976 insgesamt 258 Eingänge zu verzeichnen hatte, das waren 40 Prozent weniger als im Jahr zuvor. Ans Mietgericht wurden 28 Fälle weitergezogen, das waren 12 weniger als im Vorjahr, also praktisch keine Mietgerichts-Angelegenheiten im grossen Bezirk Zürich.

Was die Geschäftslast beim Mietgericht betrifft, entnehme ich diesem Jahresbericht: Ingesamt wurden 428 Eingänge registriert, gegenüber 424 im Vorjahr. Das Total der erledigten Fälle beläuft sich auf 400 Geschäfte, davon wurden nur 62 Urteile gefällt. Das Schwergewicht der mietgerichtlichen Tätigkeit in der Stadt Zürich liegt bekanntlich bei den Kündigungen, und diese kleine Zahl erlassener Urteile zeigt doch, dass in mehreren hundert Fällen Vergleiche erreicht werden konnten. Von der Stadt Zürich aus betrachtet – vielleicht im Gegensatz zu Genf – genügt also der Text des Bundesrates durchaus; die verlangte Erweiterung des Kündigungsschutzes ist nicht notwendig.

M. Debétaz: Une précision tout d'abord à propos de l'arrêté fédéral dont nous venons de discuter. J'aurais souhaité, en 1972 déjà, aller plus loin que le Conseil fédéral le proposait, mais sur le principe j'étais favorable à cet arrêté.

J'ai déjà dit les raisons pour lesquelles il est nécessaire, il est juste, de combattre les abus partout, quel que soit le lieu où ils sont commis.

En vertu des arrêtés sur la surveillance des prix, le champ d'application de l'arrêté fédéral dont nous avons discuté antérieurement a été étendu à l'ensemble du territoire suisse. Le contre-projet du Conseil fédéral poursuit le même but. J'approuve ce contre-projet.

En commission, j'ai proposé, comme M. Aubert – il nous arrive, vous le voyez, d'avoir des sentiments concordants, sans ressentiment conjoncturel – de compléter le contre-projet du Conseil fédéral avec la mention des résiliations abusives. Nos collègues n'ont pas voulu de cette concordance Aubert-Debétaz sur un point précis. M. Donzé était bien entendu d'accord avec nous. Par ce complément, nous aurions, nous semble-t-il, renforcé les chances du contre-projet du Conseil fédéral lors de la votation popu-

laire. Et nous aurions prévenu des interprétations diverses quant aux possibilités données par la constitution en matière de limitation du droit de résiliation. Je me souviens des discussions que nous avons eues à ce propos en 1970. Les uns admettaient la faculté de proroger le bail, d'autres – j'étais de ceux-là – estimaient que la protection des locataires ne serait suffisante que si la résiliation pouvait être annulée. Les adversaires de cette possibilité faisaient état de scrupules juridiques, ils refusaient pour d'autres motifs également la possibilité d'aller jusqu'à l'annulation.

A l'époque, le projet du Conseil fédéral donnait à l'autorité compétente la possibilité d'annuler une résiliation. Je tiens à ce que cette possibilité figure dans le projet de protection contre les résiliations abusives que le Conseil fédéral nous soumettra. Ce projet devrait nous être soumis le plus rapidement possible. Je me permets de souligner l'importance qu'il y a de compléter la protection des locataires et de le faire dans les meilleurs délais.

Pour que la protection soit suffisante, il demeure indispensable de renforcer la disposition limitant le droit de résiliation, il demeure indispensable de pouvoir aller jusqu'à l'annulation d'une résiliation. Je répète que c'était la volonté du Conseil fédéral dans le projet dont les Chambres ont discuté en 1970.

On a rappelé que le locataire craint d'être obligé de quitter son appartement. Il faut donc véritablement le protéger contre les résiliations abusives. Il faut comprendre les raisons essentielles qui font qu'une personne, qu'une famille, accorde une importance primordiale au logement, au chez-soi.

Je m'oppose à la proposition de la minorité de la commission qui vient d'être défendue par M. Bourknecht. On revient en quelque sorte à la notion de pénurie de logement; cela me paraît un recul par rapport à la proposition du Conseil fédéral. J'ai fait en commission une proposition semblable à celle que M. Donzé présente maintenant. Il est bien clair que je voterai cette proposition. Je vous engage chaudement à le faire également.

Schlumpf: Weil wir hier Verfassungsgebung betreiben, dürfen noch einige grundsätzliche Bemerkungen angebracht werden. Wir haben versucht, in unserer Rechtsentwicklung, vor allem auf dem Gebiete der Freiheitsrechte (Wirtschaftsfreiheit, Eigentumsfreiheit), unsere ordnungspolitischen Vorstellungen durch die Jahrzehnte aufrechtzuerhalten, aber auch so weiter zu entwickeln, dass die Grundrechte nicht nur gegen den Staat gelten, gegen Uebergriffe der Staatsgewalt, sondern auch eine gewisse Horizontalwirkung entwickeln um sie vor einer Abwertung quasi vor sich selbst zu schützen.

Es entstand eine Missbrauchsbekämpfung auf dem Wege der Missbrauchsgesetzgebung zum Schutze der freiheitlichen Rechte. Wir haben das im Laufe der Jahrzehnte in vielen Rechtsgebieten verwirklicht; ich erwähne als Beispiele das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb, das Kartellgesetz, den heute verabschiedeten Bundesbeschluss zur Missbrauchsbekämpfung, nicht mehr an Wohnungsnot geknüpft, die Preisüberwachung usw. Ich glaube, das ist eine ordnungspolitisch saubere Weiterentwicklung unserer Grundordnung.

Deshalb erachte ich es als Fortschritt, wenn wir uns bei Artikel 34septies Absatz 2 auch an diese Leitlinie für die Weiterentwicklung ausgerichtet auf unsere ordnungspolitischen Missbräuche in der Ausübung der garantierten Freiheitsrechte bekämpfen, so Missbräuche des Vermieters. Das liegt im Sinne einer rechtssystematisch kontinuierlichen Weiterentwicklung ausgerichtet auf unsere ordnungspolitischen Grundlagen, denen ich völlig zustimme. Die Fassung von Bundesrat und Kommission sollte deshalb zum Beschluss erhoben werden.

Krauchthaler: Wenn ich mit meinem Antrag vielleicht ein Ei in ein Nest gelegt habe, das nicht unbedingt zu diesem

Zweck gebaut wurde, so gilt meine Sorge einem Teil meines Berufsstandes, den Pächtern. Sie möchten hier in dieser Auseinandersetzung einen besseren Kündigungsschutz erwirken. Also Herr Kollege Schlumpf: auch eine Art Missbrauchsbekämpfung und nicht mehr. Ich bin mir bei der Unterstützung dieser Forderung aber voll und ganz bewusst, dass ich am 21. September 1972 in diesem Rat dem heute geltenden Kündigungsschutz mit drei Jahren Erstreckung zugestimmt habe, im Gegensatz zum Nationalrat, der damals weitergehen wollte. Aber seither hat sich in der Situation der landwirtschaftlichen Pacht verschiedenes und Massgebliches geändert. Im Gegensatz zum Wohnungssektor haben wir heute zu wenig Pachtobjekte. Wo die Gründe liegen: Die Rezession hat die Abwanderung aus der Landwirtschaft verlangsamt, was an und für sich nicht unbedingt als negativ gewertet werden muss. Andererseits werden vermehrt landwirtschaftliche Heimwesen parzellenweise verpachtet und damit das Pachtangebot verkleinert. Warum dieses vermehrte parzellenweise Verpachten? Unter anderem deshalb, weil man auf diesem Wege die behördlich verlangte Pachtzinsgenehmigung und Kontrolle umgehen kann, indem man einfach keine schriftlichen Pachtverträge abschliesst. Es ist öfters auch in der Pacht so, dass der Pächter aus einer gewissen Kündigungsangst einen übersetzten Pachtzins anerkennt, ihn nicht genehmigen lässt, weil er befürchtet, den Betrieb aufgeben zu müssen.

In der Botschaft auf Seite 23 steht, dass sowieso oder zwingend im Obligationenrecht das Mietrecht revidiert werden müsse. Wenn ich von seiten des Bundesrates die Zusicherung erhalten kann, dass gestützt auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Grundlagen (Artikel 31bis und Artikel 64) diese Revision im Obligationenrecht auch auf das Pachtrecht ausgedehnt wird, um diesem dringend notwendigen, vermehrten und verbesserten Kündigungsschutz Rechnung zu tragen, kann ich auf meinen Antrag verzichten. Es ist nämlich – und das ist zum Abschluss noch zu bemerken – im Gegensatz zur Miete bei der Pacht so, dass ein Pächter – und deren gibt es diesen Frühling einige – nicht einfach sein Mobiliar irgendwo einstellen kann und für seine Familie ein Dach über dem Kopf hat. Er muss in dieser Situation ein Inventar, das einige zehntausend oder sogar über hunderttausend Franken betragen kann, mit grossen Verlusten absetzen. Das bringt ihm einige Schwierigkeiten. Deshalb verstehe ich die Pächter, wenn sie nun nach dem ihnen die Initiative in Absatz 5 gewisse Hoffnungen weckt, hier versuchen, vermehrten Schutz in bezug auf die Kündigung zu erhalten.

Wenn also Herr Bundesrat Brugger mir hier erklären kann, dass auch das Pachtrecht revidiert werden soll, dann kann ich auf den Antrag verzichten.

Vincenz, Berichterstatter der Mehrheit: Ich versuche, mich ganz kurz zu fassen.

Vorerst zum Antrag der Minderheit Bourgknecht/Masoni. Mit dem Antrag der Minderheit kehren wir verfassungsrechtlich wieder zur Situation zurück, wie wir sie bisher in der Praxis hatten. Solange der Preisüberwachungsbeschluss in Kraft ist, ist die ganze Schweiz den Bestimmungen zum Schutze des Mieters unterstellt. Nach Wegfall der Preisüberwachung wären nach dem Willen der Minderheit die Mieterschutzbestimmungen von der Verfassung wieder differenziert nach der Wohnungsnot, nach dem Kriterium Wohnungsnot, zur Anwendung zu bringen.

Gegen den Minderheitsantrag sprechen somit in der praktischen Anwendung alle Gründe, die den Bundesrat im Gegenvorschlag veranlasst haben, Artikel 34 Absatz 2 der Verfassung einer Revision zu unterziehen. Ich kann sie zusammenfassend kurz wiedergeben: Vorerst haben wir wieder die Wohnungsnot. 1. Es ist schwierig, diese Wohnungsnot zu definieren, sie in qualitativer und quantitativer Hinsicht genau zu umschreiben. 2. Der Antrag der Minderheit hätte zur Folge, dass die Schweiz in zwei Rechtsgebiete eingeteilt werden müsste. Daraus muss eine Rechtsunsicherheit entstehen, die die ohnehin schwierige Aufgabe der Abgrenzung sehr stark belasten müsste. 3. Mit dem

Missbrauchbeschluss werden überall Schlichtungsstellen – das haben wir heute zum x-ten Mal gehört – eingerichtet. Sie treten im Gegensatz zu einem staatlichen Kontrollorgan nur dann in Aktion, wenn der Mieter sie anruft. Dann hat sie, wie die Praxis zeigt, nicht nur Schlichtungs-, sondern auch Beratungsfunktion. Auch hier wäre zu bedauern, wenn ein Teil der Mieter als Folge der Zusatzbestimmung der Minderheit von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch machen könnte.

Ein letztes, das wir in diesem Zusammenhang sicher auch berücksichtigen müssen: Wir sprechen von einem Gegenvorschlag zur Initiative. Sollte dieser Zusatz in Artikel 34septies eingefügt werden, ist die Frage mehr als berechtigt, ob es sich wirklich um eine Revision handelt, die zudem noch dem Volk unterbreitet werden muss. Sicher kann man dann kaum von einem Gegenvorschlag sprechen.

Aus allen diesen Gründen muss ich Sie auch im Auftrag der Mehrheit der Kommission bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zum Antrag von Herrn Kollege Donzé: Wir haben immer grosses Verständnis, dass unsere Kollegen und Freunde aus der welschen Schweiz auf diesem Gebiet, auch wenn sie sonst Föderalisten sind, sehr weit gehen möchten und politisch vielleicht gehen müssen. Wenn wir aber die Diskussion im Nationalrat, in der Kommission und auch heute hier im Rat verfolgen, dann müssen wir feststellen, dass eine grosse Mehrheit in allen Gremien nicht bereit ist, weiterzugehen, als was jetzt beschlossen wurde. Hier ist zu berücksichtigen, dass die heutige Situation auf dem Wohnungsmarkt einen grossen Teil unseres Volkes zur Ueberzeugung bringt, dass wir ohne weiteres auf diese Gesetzgebung sogar verzichten können. Das müssen wir sehen, wenn wir nun noch verfassungsmässig einen wesentlichen Schritt weitergehen und sogar neu den missbräuchlichen Kündigungsschutz miteinbeziehen wollen. Der Bundesrat – das ist in der Botschaft wiederholt festgehalten – hat zugesichert, dass die ganze Problematik des Mietrechts im Zusammenhang mit der Revision des Obligationenrechts gründlich geprüft werde. Wir wollen dem Bundesrat dieses Vertrauen entgegenbringen, dass hier eine gründliche Vorarbeit geleistet wird und dass bei der Revision des Obligationenrechtes dann politisch tragbare und sozial zweckmässige Vorschläge unterbreitet werden. Das ist ein weiterer Grund, der gegen diese Ausweitung in Richtung Kündigungsschutz spricht. Schliesslich ist doch zu beachten, dass wir einen Gegenvorschlag ausarbeiten zur Initiative, die ganz eindeutig – Herr Honegger hat bereits darauf hingewiesen – sehr extrem ist, und wir müssen unsere Vorschläge für diese Verfassungsrevision im Schatten dieser extremen Formulierung sehen. Wir brauchen dann noch ein Ja des Schweizer Volkes. Wenn wir zu weit gehen, dann ist die Ausgangslage für eine Abstimmung in der heutigen Marktsituation nicht so günstig, wie man das vielleicht in gewissen Agglomerationen der welschen Schweiz sieht. Auch aus politischen Ueberlegungen können wir also im Moment sicher nicht weitergehen, als was der Bundesrat uns mit dieser Revision vorschlägt.

Abschliessend zum Antrag Krauchthaler: Er hat bereits angetönt, dass er bereit sei, diesen Antrag zurückzuziehen. Ich glaube, das ist richtig. Dabei möchte auch ich feststellen, dass im Bereich der Pacht verschiedene Revisionspunkte anstehen und dass auch hier im Zuge einer allgemeineren Anpassung dieser Pachtverhältnisse dann neue Bestimmungen kommen müssen.

Ich bitte Sie also im Namen der Kommission, sowohl den Minderheitsantrag Bourgknecht wie auch den Antrag Donzé abzulehnen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Weber: Ich will mich kurz fassen. Ich unterstütze den Antrag Donzé. Weil ich mich den Intentionen des Antragstellers anschliesse, brauche ich mich materiell nicht mehr dazu zu äussern. Hingegen glaube ich, dass in beiden Formulierungen – jener des Bundesrates sowohl wie auch

im Antrag Donzé – redaktionelle Verdeutlichungen notwendig sein werden.

Der Antrag des Bundesrates bestimmt, dass zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen Bestimmungen erlassen werden müssen, nicht gegen Mietzinsforderungen allgemein, sondern nur wenn diese den Charakter des Missbrauchs haben. Die Bestimmungen richten sich auch gegen andere Forderungen der Vermieter.

Gibt es nun aber nicht auch unzulässige Forderungen der Vermieter, und sollten wir da nicht ebenfalls von missbräuchlichen Forderungen sprechen? Das Prädikat könnte auch anders lauten; Absatz 2 könnte z. B. heissen: «Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen unangebrachten Forderungen.»

Sollte der Antrag Donzé obsiegen, müssten auch da redaktionelle Änderungen vorgenommen werden. Der Absatz müsste wahrscheinlich heissen: «Der Bund erlässt Bestimmungen zum Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und Kündigungen sowie anderen unangebrachten Forderungen der Vermieter.» Ich stelle keinen konkreten Antrag, möchte aber, dass nach dem Entscheid für die beiden Fassungen eine Klärung stattfinden wird.

Bundesrat Brugger: Ich möchte mich auch bemühen, mich kurz zu fassen, da, wie ich glaube, die Sache an sich liq uid ist.

Der Antrag von Herrn Donzé möchte gewissermassen einen Teil der Initiative retten, nämlich den Teil, der den integralen Kündigungsschutz erhält. Man hat versucht zu definieren, was «missbräuchliche Kündigung» heisst, und im Nationalrat ist von einem Mitglied der sozialdemokratischen Fraktion ein ausformulierter Antrag gestellt worden. Es hat sich gezeigt, dass man die «missbräuchliche Kündigung» nicht positiv umschreiben kann, sondern nur negativ, indem man sagt, in welchen Fällen eine Kündigung noch gestattet sein soll. Sie ist im wesentlichen dann gestattet, wenn ein Mieter seinen Verpflichtungen nicht nachkommt und zu berechtigten Klagen Anlass gibt, bei betriebseigenen Wohnungen, wenn das Arbeitsverhältnis aufgelöst wird, bei Eigenbedarf des Vermieters oder wenn der Vermieter für die Auflösung des Mietvertrages andere wichtige Gründe nennen kann. Sie sehen, welch unerhörter Eingriff in die Verfügungsrechte über das Eigentum eigentlich damit verbunden ist. Eine solche Sache kann man nicht «Handgelenk mal Pi» erledigen, sie hätte so wohl auch politisch keine Aussicht. Das hat sich sogar im Nationalrat gezeigt. Man muss sich überhaupt fragen, ob das politisch im Bereich des Möglichen liegt in einem Moment, da auf dem Gebiete des Wohnungswesens immerhin eine Entspannung festzustellen ist, da das Gesetz von Angebot und Nachfrage, ich möchte nicht sagen in idealer Weise spielt, aber doch wieder in wesentlichen Regionen unseres Landes zu spielen beginnt. Man sollte nicht ausgerechnet in diesem Moment in einem wichtigen Sektor die staatliche Intervention verstärken, und zwar in einer Art und Weise, wie wir das eigentlich während des Krieges kannten und in den Jahren gerade nach dem Kriege, mit einem Interventionsrecht des Staates, das man dann laufend zugunsten von mehr Freiheit abgebaut hat. Es liegt politisch einfach nicht drin, was Sie da wollen; aber das habe nicht ich zu entscheiden, sondern das ist Ihre Sache. Ich möchte indessen auch darauf aufmerksam machen, dass, wenn Sie die Verfügungsgewalt über das Liegenschafteneigentum so einschränken, das kontraproduktiv wirkt. Wir sind heute froh um jeden, der auf diesem Gebiet noch ein bisschen Initiative entfaltet und etwas baut. Ich glaube, mit derartigen Einschränkungen würde die Attraktivität, da überhaupt noch etwas zu tun, vollständig verschwinden.

Nun ist zuzugeben, dass wir uns in der europäischen Rangliste hinsichtlich Schutz des Mieters bei Kündigungen nicht gerade in der Spitzenposition befinden, sondern so in der unteren Mitte. Das ist zuzugeben; das ist richtig. Aber gerade gar nichts haben wir ja auch nicht. Sie haben

vor wenigen Jahren das Obligationenrecht nach hitzigen Debatten abgeändert. Die Anträge waren ausserordentlich umstritten, die Debatten sehr engagiert, mit dem Resultat, dass heute unter gewissen Voraussetzungen ein Aufschub der Kündigung vom Richter ausgesprochen werden kann, in zwei Stufen – zuerst für ein Jahr, dann für weitere zwei Jahre, im ganzen für drei Jahre. Das ist immerhin etwas, und ich glaube, dass sich das an sich nicht schlecht ausgewirkt hat. Mit dem Missbrauchsbeschluss machen wir nun nochmals etwas auf dem Gebiete des Kündigungsschutzes, aber natürlich nur soweit, als dieser Kündigungsschutz notwendig ist, damit der Mieter von seinen in diesem Beschluss niedergelegten Rechten Gebrauch machen kann und nicht zu Schaden kommt. Noch einmal zwei Jahre. Aber in gewissen Kombinationen ist die Kumulation beider Fristen möglich, so dass ein Kündigungsaufschub bis zu fünf Jahren möglich wäre. Auch das ist etwas!

Aber die für das OR Zuständigen und meine Leute vom Bundesamt für Wohnungswesen sind der Meinung, es müssten da schon noch gewisse Verbesserungen angebracht werden, und zwar im Rahmen des Obligationenrechtes. Das gehört dorthin ins Vertragsrecht. Zu diesem Zweck hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertise bei alt Bundesrichter Schmid in Auftrag gegeben, und der Zufall will es – das war nicht vorprogrammiert –, dass diese Expertise heute morgen im Departement abgeliefert worden ist. Ob sie uns sehr viel weiter hilft, weiss ich auch nicht; denn letzten Endes handelt es sich da um eminent politische Fragen, nicht nur um juristische. Ich möchte sagen: die politische Substanz ist sogar dominant. Ich glaube nicht, dass bei einer Revision des Obligationenrechtes die Vorstellungen der Initianten verwirklicht werden könnten. Es wäre wohl unerhlich, solche Hoffnungen zu erwecken. Aber man glaubt, gewisse Verbesserungen seien zu erarbeiten. In den Richtlinien des Bundesrates ist vorgesehen, dass zu Beginn der nächsten Legislaturperiode diese Vorschläge, diese Anträge des Bundesrates zuhanden des Parlaments bereit sein sollen. Parallel dazu – damit beantworte ich die Frage von Herrn Ständerat Krauchthaler – soll auch das landwirtschaftliche Pachtrecht modernisiert werden. Wir haben sogar den Eindruck, dass dort eigentlich mehr Dringlichkeit vorhanden sei als auf dem anderen Gebiet, weil auf dem Pachtsektor eine Entspannung zwischen Angebot und Nachfrage bisher nicht eingetreten ist – im Gegenteil ist dort ein Nachfrageüberhang vorhanden. Aber Sie können damit rechnen, dass das parallel zum Mietrecht, zum Kündigungsschutz usw. behandelt wird. Das sind unsere Intentionen. Sie brauchen dafür auch keine neue Verfassungsgrundlage zu schaffen. Da ist Artikel 64 der Bundesverfassung – in dem die Kompetenz für zivilrechtliche Normierungen niedergelegt ist –, der auch für diese beiden Gebiete gilt. Das ist rechtlich durchaus abgeklärt und einwandfrei festgehalten.

Ich möchte Sie also bitten, den Antrag von Herrn Donzé abzulehnen, in Uebereinstimmung übrigens mit dem Entscheid des Nationalrates.

Zusammenfassend: Wir sind bereit, dieses Problem weiter zu bearbeiten. Die Fristen habe ich Ihnen genannt. Ich möchte doch in aller Form noch einmal sagen: So gar nichts ist auch nicht vorhanden; das Parlament hat vor wenigen Jahren eine Anpassung des Obligationenrechtes vorgenommen.

Mit noch mehr Engagement möchte ich aber auch den Antrag Ihrer Minderheit ablehnen. Sie bringt hier wieder mit einer recht komplizierten Formulierung den Begriff der «Wohnungsnot» hinein. Ich glaube, diese Formulierung ist auch sprachlich nicht ganz einwandfrei, und auf jeden Fall nicht ganz verfassungsreif. Wenn Sie schon den Gegenvorschlag des Bundesrates nicht wollen – man kann diese Auffassung durchaus vertreten –, dann streichen Sie besser Alinea 2 im Antrag des Bundesrates. Dann haben wir keinen Gegenvorschlag, und die Situation ist klar. Ich möchte Sie aber bitten, das nicht zu tun, und zwar (wie

ich Ihnen schon gesagt habe), weil der Begriff der «Wohnungsnot» kaum rechtsgenügend zu definieren ist. Das ist eine sehr komplizierte Angelegenheit. Nochmals ein Beispiel: In Zermatt oder in einem anderen Kurort gibt es vielleicht eine ganze Menge leerstehender Luxuswohnungen; aber wenn ein Seilbahnangestellter mit seiner Familie eine Wohnung haben sollte, findet er keine. Ist das nun «Wohnungsnot» oder nicht?

Aber das ist vielleicht nicht einmal das Wesentliche; wir würden uns mit diesem Begriff wohl noch durchschlagen können. Ich meine, dass das Verhältnis Mieter und Vermieter nun doch von grosser Bedeutung ist, ich möchte sagen, für den sozialen Frieden und für die Atmosphäre in diesem Land. Da hat sich nun gezeigt, dass diese Schlichtungsstellen eine segensreiche Arbeit verrichten. Man fragt sich nachträglich, warum man nicht schon lange auf diese Idee gekommen ist. Wir stellen fest, dass sich nicht überall – zum Beispiel für Genf gilt das vermutlich nur sehr eingeschränkt –, aber in vielen Kantonen und Städten dieses Landes das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter verbessert hat. Ich glaube, das ist sehr wichtig. Und dazu haben diese Schlichtungsstellen einiges beigetragen. Sie überschreiten nicht ihre Kompetenzen, aber sie gehen über die Aufgaben hinaus, die ihnen zugeteilt wurden; man kommt nun mit allem, was im Mietverhältnis an Streitigkeiten auftritt – das muss ja nicht immer nur der Mietzins sein, es gibt mindestens so viel anderes –, zu diesen Schlichtungsstellen, die Rat geben, die streitenden Parteien zusammenbringen, die Rechtslage erklären können – die eben schlichten. Es ist ja nicht ein Zufall, dass vier Fünftel aller Fälle von diesen Schlichtungsstellen abschliessend geregelt werden und dass nur ein Fünftel – grosso modo gesprochen – der Fälle an die eigentlichen Mietgerichte weitergezogen wird. Diese Schlichtungsstellen, hauptsächlich wenn sie personell gut besetzt sind – es ist auch hier der Mensch, der eine entscheidende Rolle spielt –, wurden zu eigentlichen «Ombudsmannstellen», die sehr gut wirken und manche Spannung beheben.

Zweitens möchte ich Ihnen sagen: Wir haben ja jetzt die Ausdehnung auf das ganze Land aufgrund der Bestimmungen der Preisüberwachung. Und solange die Preisüberwachung in Kraft steht, ist die Rechtslage bereits so, wie sie nach dem Gegenvorschlag des Bundesrates sein wird. Man hat das damals aus konjunkturpolitischen Gründen gemacht, weil der Mietzins und seine Entwicklung bei der Bekämpfung der Inflation angesichts seiner starken Gewichtung eine äusserst grosse Rolle spielt. Uebrigens haben Sie vielleicht auch gelesen, welche Bewegungen diese Mietzinse von 1950 bis 1975 gemacht haben. Während der Index der Konsumentenpreise in dieser Zeit um 99 Prozent gestiegen ist, sind die Mieten im gleichen Zeitraum um 168 Prozent gestiegen. Das ist ja der Grund, warum wir dieses Problem auch in unser konjunkturpolitisches Paket eingeschlossen haben. Solche Lagen können aber wieder entstehen. Wir machen hier Verfassungsrecht – das ist nicht für heute und morgen, sondern soll ja wenn möglich eine Generation aushalten. Niemand kann garantieren, dass wir nicht wieder in inflationäre Situationen hineinkommen, in denen wir froh sind, wenn wir wenigstens ein Instrument zur Verfügung haben, wenn auch ein vielleicht nicht sehr einschneidendes.

Dann zur Behauptung, in gewissen Regionen sei das überhaupt nicht mehr notwendig. Es wurde von Freiburg behauptet, dort sei ein Mieterschutz kaum notwendig. Ich habe hier die letzten Zahlen. Merkwürdigerweise sind im letzten Halbjahr 1976 ausgerechnet im Kanton Freiburg relativ viele neue Begehren eingegangen, 159, und damit ist Freiburg – nicht proportional, sondern in absoluten Zahlen – unter den schweizerischen Kantonen an siebenter Stelle. Freiburg hat also fast so viele Neueingänge wie der Kanton Zürich (179). Der Kanton Tessin verzeichnet 230 Neueingänge; offenbar wird auch dort wacker gestritten.

Mir scheint das, was Herr Ständerat Schlumpf ausführt, von entscheidender Bedeutung zu sein. Ich habe bereits

erklärt: Ich betrachte ordnungspolitisch Missbrauchsbe- kämpfung als durchaus vereinbar mit liberalsten Grundsätzen; im Gegenteil, wenn wir nicht in der Lage sind, Missbräuche in einem liberalen System zu bekämpfen, dann wird letztlich das liberale System selber unterhöhlt und bricht zusammen. Was wir mit diesem Bundesbeschluss tun, ist auf diesem Gebiet nach meiner Meinung wirklich eine Lösung, wie man sie liberaler überhaupt nicht mehr präsentieren kann.

Darum sollten wir nach meiner Meinung auf der anderen Seite auch die Kraft aufbringen, dort, wo Missbräuche vorkommen, einzuschreiten. Kann man nun missbräuchliches Verhalten tatsächlich regionalisieren? Sehr oft ist ja missbräuchliches Verhalten eine Sache des Charakters, des guten oder schlechten, der mangelnden persönlichen Disziplin, da und dort auch der Raffgier und der Profitsucht. Ich sehe einfach nicht ein, wie man das regionalisieren soll; ein Missbrauch bleibt ein Missbrauch, ein Anschlag gegen eine gesunde liberale Ordnung. Dort soll man eingreifen, ganz gleichgültig, in welchem Teil des Landes das sei. Ich glaube, dass ich damit in populärerer Sprache etwa das- selbe sage, was Herr Schlumpf ausgeführt hat. Das brauchen wir nach meiner Meinung, wenn wir unser sehr liberales System durchhalten wollen und wenn es jene Wirksamkeit entfalten soll, die nun einmal notwendig ist, um das System aufrechtzuerhalten.

Zu den Kosten: Wenn keine Streitfälle vorliegen, tagen diese Schlichtungsstellen nicht, dann kosten sie uns auch nichts. Es ist also zudem ein äusserst rationelles und billiges System, das wir da haben.

Ich bitte Sie, dem Gegenvorschlag zuzustimmen, und zwar auch noch aus einem anderen Grunde: Es wird ohne Zweifel eine harte politische Auseinandersetzung geben um diese Initiative. Sie steht nicht so im luftleeren Raum, wie sich das viele Leute vermutlich vorstellen. Wir werden zum Kampf antreten müssen und wollen das engagiert tun. Dann sollten wir auf der anderen Seite auch sagen können: Wir sind bereit, gegen Missbräuche etwas vorzukehren, und zwar überall.

Präsident: Darf ich nach diesen bundesrätlichen Erklärungen Herrn Krauchthaler bitten, sich zu äussern, ob er seinen Antrag aufrechterhalte oder ihn zurückzieht?

Krauchthaler: Ich ziehe ihn zurück.

Präsident: Wir können bereinigen. Es liegen vor: Der Antrag der Kommission, in Uebereinstimmung mit dem Antrag des Bundesrates und den Beschlüssen des Nationalrates, ferner der Antrag Donzé, der eine Abänderung dieses Kommissionsantrages bedeutet, und der Antrag der Kommissionsminderheit, der eine Ergänzung des Kommissions-Mehrheitsbeschlusses will.

In einer eventuellen Abstimmung stelle ich zunächst den Antrag der Kommissionsmehrheit dem Antrag Donzé gegenüber.

Abstimmung – Vote

Art. 2

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Donzé	5 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Minderheit	8 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen

Art. 3

Angenommen – Adopté

Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	30 Stimmen (Einstimmigkeit)
-----------------------------------	--------------------------------

An den Nationalrat – Au Conseil national

Mieterschutz. Volksbegehren

Protection des locataires. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.063
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1977 - 15:30
Date	
Data	
Seite	111-117
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 657

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

B

Bundesbeschluss betreffend Verfassungsinitiative
Arrêté fédéral concernant l'initiative constitutionnelle

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 33 Stimmen
 Dagegen 1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

75.070

Sprengstoffgesetz
Explosifs. Loi

Siehe Jahrgang 1976, Seite 595 — Voir année 1976, page 595

Beschluss des Nationalrates vom 22. September 1976
 Décision du Conseil national du 22 septembre 1976

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

76.078

Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge.
Volksbegehren
Pollution de l'air par les véhicules à moteur.
Initiative populaire

Siehe Seite 84 hiervor — Voir page 84 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 34 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

76.051

Sauerkraut. Einfuhrzoll
Choucroute. Majoration du droit de douane

Siehe Jahrgang 1976, Seite 588 — Voir année 1976, page 588

Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1977
 Décision du Conseil national du 14 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 36 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

76.063

Mieterschutz. Volksbegehren
Protection des locataires. Initiative populaire

Siehe Seite 111 hiervor — Voir page 111 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 34 Stimmen
 Dagegen 3 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

77.001

Milchwirtschaft. Dringliche Massnahmen
Economie laitière. Mesures urgentes

Siehe Seite 122 hiervor — Voir page 122 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. März 1977
 Décision du Conseil national du 25 mars 1977

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes 35 Stimmen
 (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Präsident: Meine Herren Kollegen, wir haben damit die Schlussabstimmungen bewältigt. Es bleibt mir noch, Ihnen für Ihre speditive und kollegiale Arbeit während dieser Session zu danken. Ich gebe dem Wunsche Ausdruck, dass die von Ihnen gefassten Beschlüsse dem Wohle unseres Landes dienen werden. – Ich wünsche Ihnen gute Heimkehr, fröhliche Ostern und erwarte Sie, neu und frühlinghaft gestärkt, zum Zwischenspurt am 2. Mai in diesem Saale. – Sitzung und Session sind geschlossen.

Schluss der Sitzung und Session um 8.10 Uhr
La séance et la session sont closes à 8 h 10

Mieterschutz. Volksbegehren

Protection des locataires. Initiative populaire

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.063
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.03.1977 - 08:00
Date	
Data	
Seite	155-155
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 676