

85.015

Mieterschutz. Volksinitiative und Gegenentwürfe

Protection des locataires. Initiative populaire

et contre-projets

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
1. Uebersicht über die Verhandlungen	I
2. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	II
2.1 Ständerat	II
2.11 Eintretensdebatte	II
2.12 Detailberatung	II
2.13 Differenzen	III
2.2 Nationalrat	IV
2.21 Eintretensdebatte	IV
2.22 Detailberatung	IV
3. Rednerliste	VI
3.1 Ständerat	VI
3.2 Nationalrat	VI
4. Schwerpunkte der Diskussion	VII
5. Verhandlungen	1 - 48
5.1 Ständerat (4./5.12.1985, 17.3.1986)	1
5.2 Nationalrat (12.3.1986)	19
6. Schlussabstimmungen	49 - 51
6.1 Ständerat (21.3.1986)	49
6.2 Nationalrat	51

Table des matières

	<u>Page</u>
1. Résumé des délibérations	I
2. Résumé détaillé des délibérations	II
2.1 Conseil des Etats	II
2.11 Débat sur l'entrée en matière	II
2.12 Discussion par article	II
2.13 Divergences	III
2.2 Conseil national	IV
2.21 Débat sur l'entrée en matière	IV
2.22 Discussion par articles	IV
3. Liste des orateurs	VI
3.1 Conseil des Etats	VI
3.2 Conseil national	VI
4. Elements essentiels de la discussion	VII
5. Délibérations	1 - 48
5.1 Conseil des Etats (4./5.12.1985, 17.3.1986)	1
5.2 Conseil national (12.3.1986)	19
6. Votes finals	49 - 51
6.1 Conseil des Etats	49
6.2 Conseil national (21.3.1986)	51

Berne, 8.10.1986 JP/mlb

	Abstimmung	Vote	18
	Abs. 2 Aubert	Al. 2	18 18
	Abs. 3	Al. 3	18
	Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	18
B	Obligationenrecht (Miete + Pacht)	Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)	18
C	Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen	Loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif	18
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	18
	Abstimmung	Vote	18
2.13	<u>Differenzen</u>	<u>Divergences</u>	47
	Art. 2 Art 34septies Abs. 2	Art. 2 art. 34septies al. 2	47
	Antrag der Kommission Jelmini, <u>rapporteur</u>	Proposition de la commission	47 47
	Schoch		48
	Debétaz		48
	Kopp, <u>Bundesrat</u>		48
	Abstimmung	Vote	48
	Schlussabstimmung	Vote sur l'ensemble	49

		<u>Seite</u> <u>Page</u>
2.2	<u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u> 22
2.21	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en</u> <u>matière</u> 22
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 22
	Hubacher, <u>Berichterstatter</u>	22
	Butty, <u>rapporteur</u>	23
	Flubacher R	25
	Meizoz S	26
	Schärli C	27
	Cottet V	27
	Weder-Basel U	28
	Bonnard L	28
	Carobbio T	29
	Leuenberger Moritz	30
	Spälti	30
	Hess	31
	Rebeaud	32
	Revaclier	32
	Nauer	32
	Müller-Meilen	34
	Leuenberger-SO	34
	Magnin	35
	Allenspach	35
	Nussbaumer	36
	Rutishauser	36
	Oehen	36
	Hubacher, <u>Berichterstatter</u>	37
	Butty, <u>rapporteur</u>	38
	Kopp, <u>Bundesrätin</u>	38
2.22	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u> 40
A	BB über die Vo.Iv. "für Mieterschutz"	AF concernant l'initiative populaire "pour la protec- tion des locataires" 40
	Titel und Ingress, Art. 1	Titre et préambule, art. 1 40
	Art. 2	Art. 2 40
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 40
	Antrag Weder-Basel	Proposition Weder-Bâle 41
	Antrag Longet	Proposition Longet 41
	Art. 3	Art. 3 41
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 41
	Leuenberger Moritz	41
	Longet	41
	Fetz	42
	Hubacher, <u>Berichterstatter</u>	43

		<u>Seite</u> <u>Page</u>
	Butty, <u>rapporteur</u>	43
	Leuenberger Moritz	44
	Kopp, <u>Bundesrätin</u>	44
	Art. 34septies Abs. 1	44
	Art. 34septies al. 1	44
	Abstimmung	44
	Vote	44
	Gesamtabstimmung	44
	Vote sur l'ensemble	44
	Abschreibung	44
	Classement	44
	Leuenberger Moritz	51
	Schlussabstimmung	51
	Vote final	51
B	Obligationenrecht (Miete + Pacht)	44
	Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)	44
C	BG über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen	44
	LF instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif	44
	Antrag der Kommission	44
	Proposition de la commission	44
	Schlussabstimmung	51
	Vote sur l'ensemble	51

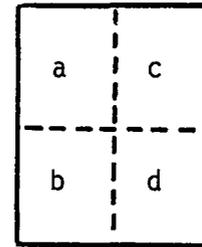
3 Rednerliste Liste des orateurs

3.1 Ständerat Conseil des Etats

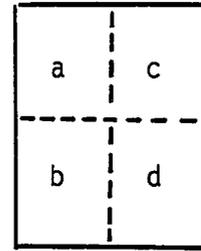
Affolter	7
Aubert	11, 18
Bührer	10, 47
Debétaz	9, 13, 48
Ducret	17
Hefti	11
Jagmetti	12
Jelmini, <u>rapporteur</u>	3, 17, 47
<u>Kopp, Bundesrätin</u>	13, 16, 48
Moll	4
Piller	5
Reymond	6, 16
Schoch	8, 48
Schönenberger	9, 17

3.2 Nationalrat Conseil national

Allenspach	35
Bonnard	28
Butty, <u>rapporteur</u>	23, 38, 43
Carobbio	29
Cottet	27
Fetz	42
Flubacher	25
Hess	31
Hubacher, <u>Berichterstatter</u>	22, 37, 43
<u>Kopp, Bundesrätin</u>	38, 44
Leuenberger Moritz	30, 41, 44, 51
Leuenberger-SO	34
Longet	41
Magnin	35
Meizoz	26
Müller Meilen	34
Nauer	32
Nussbaumer	36
Oehen	36
Rebeaud	32
Revaclier	32
Rutishauser	36
Schärli	27
Spälti	30
Weder-Basel	28



Ablehnungsgründe	3d, 27b
Abstimmungsverfahren	30c, 39a, 41cd, 42c, 43bd
Anfechtbarkeit	vide Vertragsfreiheit
Eigentumsförderung	36b
Erstreckung der Mietverträge	9c, 14bd, 17ac, 26d, 29a, 47c
Familienpolitik	5cd, 7c
Fristen	22c, 25b, 28d
Gegenvorschlag Bundesrat	4a, 6b, 9c, 11b, 12b, 14a, 26b, 28b, 32c, 39ac
Gegenvorschlag Kommissionsmehrheit Ständerat	4a, 6b, 7ad, 10b, 11b, 12b, 14bc, 23b, 27d, 34b, 35b, 37b
Historische Entwicklung	3b, 22b, 24a, 34a, 39b
Interventionismus	5a, 6d, 9b, 13c
Kündigung, ungerechtfertigte	3cd, 5b, 6a, 11b, 24b, 26c, 29d, 32b, 39b, 43bc, 44a
Kündigungsschutz für Mieter	3b, 5a, 6a, 10bd, 11a, 13b, 24a, 28b, 29cd, 35b
Kündigungsschutz für Vermieter	29b, 37b, 40b
Menschenrecht	3b, 5cd, 6d, 23cd
Missbrauch	4b, 7a, 9bd, 10b, 11c, 12b, 13ab, 35d, 39c, 47d, 48
Missbrauchsgesetz (BG Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen)	3b, 6c, 7b, 8b, 9a, 29b, 39c
Obligationenrecht (Miete und Pacht)	4bcd, 5a, 7b, 8b, 9a, 15b, 37d, 39c
Rechtsstellung des Mieters	4a, 5b, 29c, 30b, 35bd
Staatspolitische Einwände	4d
Unwirksamkeit	vide Vertragsfreiheit
Vertragsfreiheit	4a, 7b, 8ac, 9d, 10d, 11bd, 12bd, 13d, 14cd, 16d-17d, 23ac, 24d, 26d, 27ad, 28c, 31bc, 32a, 34c, 35d, 39d, 44b
Wohnungsmarkt	3bd, 4d, 5d, 6d, 10d, 13d, 23d, 24b, 25d, 27c, 28a, 30c, 31a, 32d, 34a, 36cd, 37c, 38d, 42d



Abus	4b, 7a, 9bd, 10b, 11c, 12b, 13ab, 35d, 39c, 47d, 48
Annulabilité	voir Liberté de contracter
Congé injustifié	3cd, 5b, 6a, 11b, 24b, 26c, 29d, 32b, 39b, 43bc, 44a
Contre-projet du Conseil fédéral	4a, 6b, 9c, 11b, 12b, 14a, 26b, 28b, 32c, 39ac
Contre-projet de la majorité de la commission du Conseil des Etats	4a, 6b, 7ad, 10b, 11b, 12b, 14bc, 23b, 27d, 34b, 35b, 37b
Délais	22c, 25b, 28d
Droit de l'homme	3b, 5cd, 6d, 23cd
Droits des obligations (bail à loyer + bail à ferme)	4bcd, 5a, 7b, 8b, 9a, 15b, 37d, 39c
Encouragement de l'accès à la propriété de logements	36b
Historique	3b, 22b, 24a, 34a, 39b
Inefficacité	voir Liberté de contracter
Interventionnisme	5a, 6d, 9b, 13c
Liberté de contracter	4a, 7b, 8ac, 9d, 10d, 11bd, 12bd, 13d, 14cd, 16d-17d, 23ac, 24d, 26d, 27ad, 28c, 31bc, 32a, 34c, 35d, 39d, 44b
Marché du logement	3bd, 4d, 5d, 6d, 10d, 13d, 23d, 24b, 25d, 27c, 28a, 30c, 31a, 32d, 34a, 36cd, 37c, 38d, 42d
Mesures (loi instituant des) contre les abus dans le secteur locatif	3b, 6c, 7b, 8b, 9a, 29b, 39c
Motifs de rejet	3d, 27b
Objections de politique générale	4d

Politique concernant la famille	5cd, 7c
Procédure de vote	30c, 39a, 41cd, 42c, 43bd
Prolongation du bail	9c, 14bd, 17ac, 26d, 29a, 47c
Protection du locataire contre les congés	3b, 5a, 6a, 10bd, 11a, 13b, 24a, 28b, 29cd, 35b
Protection du bailleur contre les congés	29b, 37b, 40b
Statut juridique du locataire	4a,5b, 29c, 30b, 35bd

5. Verhandlungen

5.1 Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 4./5.12.1985
Séance du

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 4. Dezember 1985, Vormittag****Mercredi 4 décembre 1985, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

85.015

**Mieterschutz. Volksinitiative und Gegenentwürfe
Protection des locataires. Initiative populaire
et contre-projets**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. März 1985 (BBI I, 1389)

Message et projet d'arrêté du 27 mars 1985 (FF I, 1369)

Anträge siehe Detailberatung

Propositions voir discussion par articles

S. 16
p. 16

M. Jelmini, rapporteur: Il est indéniable que le logement est un élément essentiel qui conditionne l'existence de la personne et de la famille: il assure l'espace vital nécessaire à leur épanouissement tant sur les plans physique que psychique. Une existence humaine digne ne peut se concevoir sans un logement convenable, répondant aux besoins de l'individu et de sa famille.

Une protection efficace des locataires s'avère nécessaire et justifiée, ce que nul ne conteste au sein de notre commission. Il est vrai que la protection des locataires est réalisée aussi par un financement adéquat du marché du logement et par l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Cependant, la pénurie de logements accessibles aux bénéficiaires de bas revenus et la présence d'éléments de distorsion dans le secteur immobilier ne pourront guère se régler par le seul jeu des lois du marché. Cette situation nous amène à adopter une législation durable et efficace pour protéger les locataires.

En effet, d'après l'article 34septies de la constitution, adopté en 1972, «la Confédération a la compétence de légiférer pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigés par le propriétaire». Mais ces «mesures ne sont applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux». En 1977, l'initiative populaire «pour une protection efficace des locataires», qui prévoyait notamment un contrôle des loyers, avait été appuyée par 42 pour cent des électeurs et le contre-projet, qui tendait à étendre la protection des locataires au pays tout entier, indépendamment de l'état du marché du logement, reçut l'appui de 41 pour cent seulement des votants.

Une nouvelle initiative a été lancée en 1980 par les organisations des locataires de toute la Suisse. Elle a été déposée le 27 mai 1982, munie de 118 000 signatures. Les initiants constatent que, lorsque le congé est donné sans raison valable et a des conséquences très pénibles pour le locataire d'un appartement ou d'un local commercial, ce dernier peut, dans le meilleur des cas, obtenir une prolongation limitée de son bail.

Cette protection est insuffisante et peut avoir des conséquences néfastes sur les rentiers AVS, les familles nombreuses et, de manière plus générale, sur les personnes à revenus modestes. L'expérience montre que le seul risque de recevoir son congé retient beaucoup de locataires d'exprimer leur désaccord éventuel avec les bailleurs, le cas échéant de faire valoir leurs droits. L'absence de protection contre les congés a donc également des conséquences sur les relations contractuelles, avant toute résiliation.

Les initiants demandent que les congés injustifiés puissent être annulés, à la demande du locataire. Sans protection contre les congés, il n'y a pas, estiment-ils, de véritable protection des locataires. Un congé est injustifié lorsqu'il ne repose pas sur des motifs réels, tels que le besoin propre et urgent du bailleur, la violation grave des obligations contractuelles du locataire. Est notamment injustifié, le congé que le bailleur utilise comme arme contre un locataire qui sauvegarde ses intérêts légitimes. Il appartient au législateur de mieux définir cette notion.

Les lois du marché n'exercent pas une influence satisfaisante. Preuve en est que, lorsque le taux de l'intérêt hypothécaire a baissé et que le nombre d'appartements vacants a augmenté, les loyers n'ont pas diminué d'autant. Les tensions dans ce domaine sont pratiquement permanentes, du moins dans les villes.

L'initiative demande une législation durable et applicable à l'ensemble du pays, selon laquelle les loyers ne doivent pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les charges et procurer au bailleur un rendement équitable. Tels sont en résumé les motifs à l'appui de l'initiative.

Par le message qui nous occupe, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative et suggère l'élaboration d'un contre-projet de niveau constitutionnel, ainsi qu'une révision du Code des obligations, au chapitre du droit du bail à loyer et du bail à ferme. De plus, l'arrêté instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif serait transformé en une loi.

Pour examiner ce message, votre commission a siégé les 24 et 25 octobre en présence de Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale. Elle a d'abord entendu les représentants des auteurs de l'initiative, MM. Guido Rieder, avocat à Berne, et Bernard Ziegler, avocat à Genève qui, depuis lors, a été élu au Conseil d'Etat.

La commission admet la nécessité de mieux protéger les locataires contre les abus, mais, suivant le Conseil fédéral, vous propose par 10 voix contre 1 de recommander au peuple le rejet de l'initiative.

Sa décision est dictée par les considérations suivantes:

- les libertés fondamentales des propriétaires ne seraient plus assurées puisque la liberté de résiliation serait vidée de son sens, avec l'instauration de rentes de situation au profit des locataires établis qui seraient au bénéfice d'une sorte de «bail éternel»;

- l'annulation judiciaire des congés injustifiés a suscité de nombreuses remarques négatives, déjà lors de la procédure de consultation;

- les lois du marché ne s'exercent pas toujours en défaveur des locataires. Preuve en est la situation du marché du logement dans les régions en butte aux difficultés économiques. Il n'y a donc pas de raison de remettre fondamentalement en cause le système de l'économie de marché dans le secteur locatif;

- les loyers usuels seraient basés sur les coûts de construction et non plus sur les loyers réalisés sur le marché;

- de nombreux investisseurs s'éloigneraient du marché du logement et la pénurie de logements serait ainsi encore aggravée;

- inscrire dans la constitution les notions de loyer «équitable» ou de «juste loyer» éveillerait de faux espoirs;

- les notions de congé «injustifié» et de «loyer inéquitable» manquent de clarté et ne sont pas «familières au droit privé actuel».

Voilà les raisons à l'appui du rejet de l'initiative.

Une minorité de la commission propose de recommander l'acceptation de l'initiative.

La commission reconnaît la nécessité d'une meilleure protection des locataires et s'est prononcée dans ce sens lorsqu'elle a décidé, par 9 voix contre 2, d'élaborer un contre-projet. Avec les auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral et la commission sont d'avis que la législation contre les abus devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire suisse. Le fait qu'une région ne connaît aucune pénurie de logement ne permet pas de conclure *a priori* qu'aucun abus n'y est commis en matière de loyers.

Le droit actuel ne permet pas de procéder selon des critères uniformes. Le Conseil fédéral est pratiquement tenu de se fonder sur les préavis des cantons. C'est ainsi que les mesures contre les abus sont appliquées dans 17 cantons entiers et partiellement dans les 9 autres cantons, soit au total dans 1 669 communes sur les 3 022 que compte notre pays. Outre les disparités dans l'application de la législation, le droit actuel a conduit à des inégalités choquantes qui sont préjudiciables à l'ordre juridique.

A l'instar du contre-projet du Conseil fédéral, celui de la commission propose donc de supprimer la disposition de l'article 34septies, selon laquelle «les mesures prises ne sont applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux.»

La commission s'est penchée sur la formulation du texte du contre-projet qui n'a pas été adopté tel qu'il a été proposé par le gouvernement. D'aucuns étaient partisans de l'énonciation pure et simple du principe constitutionnel. D'autres préféraient un contre-projet plus substantiel, fournissant des indications relativement précises sur les intentions du législateur. Cette dernière manière de voir les choses l'a emporté par 8 voix contre 3.

L'accord entre le Conseil fédéral et la commission s'est fait pour estimer que la «Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail», et qu'elle «légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur».

Dans l'élaboration de son texte, la commission, s'écartant de la version proposée par le Conseil fédéral, affirme explicitement le principe de la liberté de fixer le contenu des contrats de bail; elle adopte le terme plus clair d'«annulabilité» (Anfechtbarkeit) des congés abusifs à celui d'«inefficacité» (Unwirksamkeit) qui est étranger à notre terminologie juridique; enfin elle renonce à maintenir dans le contre-projet la faculté relative à la prolongation, limitée dans le temps, du bail, qui découle déjà de la législation en vigueur et trouve sa base constitutionnelle à l'article 64 (compétence fédérale en droit civil).

Le deuxième alinéa est aussi proposé par la commission dans une formulation différente de celle qui nous a été soumise par le Conseil fédéral. Il faut rappeler que, dans la constitution actuelle, la déclaration de force obligatoire générale de contrats-cadres et d'autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires est réglée par l'alinéa 1er de l'article 34septies. Il paraît judicieux de poser le principe général de la protection des locataires dans le 1er alinéa et non dans le second, comme actuellement. La commission accepte donc l'inversion des alinéas proposée par le gouvernement mais préfère, au deuxième alinéa, une formulation plus concise, qui, cependant, n'apporte aucun changement sur le fond de la disposition en vigueur laquelle, malheureusement, est restée pratiquement lettre morte jusqu'à ce jour. C'est par 9 voix contre 1 que la commission vous recommande d'adopter son contre-projet.

Le délai pour examiner l'initiative échoit le 27 mai 1986, sous réserve d'une prolongation qui pourrait être décidée en cas de divergences entre les deux conseils. Il est donc matériellement impossible de débattre d'ici là en une seule phase législative, comme le propose le Conseil fédéral, de la révision du Code des obligations et de la transformation en loi de l'arrêté instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, en plus de l'initiative et du contre-projet constitutionnel.

Dans ces conditions, la commission a décidé de scinder ses travaux en deux phases. Dans un premier temps, elle s'est occupée de la disposition constitutionnelle (initiative et contre-projet) et a décidé de suspendre ses délibérations sur les textes législatifs jusqu'à la votation populaire. Nous vous demandons de ratifier cette décision.

Avec cette manière de procéder, il sera difficile pour le corps électoral de savoir si le Parlement fait siennes les propositions du Conseil fédéral relatives à la modification du code des obligations. Nous estimons cependant que l'existence du message et des propositions du Conseil fédéral sur le

plan législatif, permettront aux électeurs d'avoir une vue claire sur les intentions des autorités au moment de la votation populaire. Notre proposition a l'avantage de permettre un examen approfondi des propositions du gouvernement sur une matière très complexe et de ne pas subordonner la révision du droit du bail au rejet de l'initiative et à l'acceptation du contre-projet.

Au cours des auditions, les auteurs de l'initiative avaient d'ailleurs critiqué le lien établi entre l'acceptation du contre-projet et la révision du code des obligations. Ils ont estimé qu'il y avait inégalité de traitement entre l'initiative et les contre-projets. En effet les initiants ne peuvent pas lancer une initiative législative pour montrer comment leur initiative se concrétiserait, la procédure envisagée ne permettrait pas une libre expression de la volonté populaire car le sort de la révision du code des obligations est lié à celui de l'initiative et du contre-projet direct. Enfin la procédure serait anticonstitutionnelle parce qu'il s'agit d'une procédure anticipée de référendum. La décision de renvoyer à plus tard la phase législative nous permet d'écarter ces critiques.

Voilà en résumé les conclusions auxquelles est arrivée votre commission.

Nous croyons que le contre-projet donne largement suite aux aspirations qui ont motivé les signataires de l'initiative et qu'il constitue une base solide sur laquelle on pourra fonder une protection efficace des locataires. C'est dans cet esprit que votre commission vous propose d'adhérer aux propositions du Conseil fédéral en adoptant toutefois une version amendée du contre-projet.

Moll: Ich ersuche Sie, gemäss Antrag der Kommission die Initiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag der Kommission zuzustimmen.

Bevor ich auf die Gründe für die Ablehnung eingehe, möchte ich einige Tatsachen zum Wohnungsmarkt in der Schweiz darlegen. Von 1960 bis 1970 wurden bei einem Bevölkerungszuwachs von knapp 100 000 Personen 516 000 neue Wohnungen gebaut. Auch seither werden bei stagnierender Bevölkerungszahl jährlich 40 000 neue Wohnungen zur Verfügung gestellt. Die Belegungsdichte fiel von 3,4 Personen im Jahre 1960 auf 2,3 Personen im Jahre 1980. Man kann also sagen, dass eine Anspruchseskalation beim Wohnen zweifellos eine entscheidende Ursache für die Wohnungsnot ist, falls sie überhaupt besteht.

Der Leerwohnungsbestand betrug am 1. Juni 1984 21 400 Wohnungen. Im weiteren ist festzuhalten, dass jährlich bei 10 Prozent der Wohnungen der Mieter wechselt. Dabei gehen 95 bis 98 Prozent der Wohnungswechsel vom Mieter aus. Soweit die Tatsachen zum Wohnungsmarkt in der Schweiz.

Bei diesem Sachverhalt darf man feststellen, dass der Wohnungsmarkt in der Schweiz mit Ausnahme von einigen grossen Agglomerationen doch gut funktioniert.

Gegen die vorliegende Initiative sind im wesentlichen drei Gruppen von Einwänden zu erheben: staatspolitische, volkswirtschaftliche und materiell-rechtliche.

Die staatspolitischen Einwände: Im Jahre 1977 wurden die Arbeiten für die Revision aufgenommen. Die Lancierung der Initiative erfolgte im Jahre 1980, die Einreichung im Mai 1982. Einmal mehr wird also mit einer Initiative in ein laufendes Revisionsverfahren eingegriffen. Dadurch wird sowohl auf den Bundesrat wie auch auf das Parlament ein politischer und zeitlicher Druck ausgeübt. Es ist nicht zu übersehen, dass die ordentliche Gesetzgebung darunter leidet, wenn sie unter diesem Druck arbeiten muss. Das wirkt sich sowohl auf die Sorgfalt, die Präzision wie auch auf die Ausgewogenheit der Gesetze negativ aus.

Die Initianten erwarten zudem, dass die Revision des Miet- und Pachtrechtes bei der Abstimmung über die Initiative und einen allfälligen Gegenvorschlag ebenfalls bereits vorliegt. Das würde das Parlament unter einen Zeitdruck setzen, der untragbar und unzumutbar ist. Man will von Seiten der Initianten – so scheint es – nicht nur den Spatz in der Hand, man will zugleich die Taube auf dem Dach und wenn

immer möglich auch den Fasan in der Pfanne. Das ist abstimmungspolitisches Kalkül in Perfektion. Dagegen müssen wir uns aus staatspolitischen und staatsrechtlichen Gründen wehren. Deshalb hat die Kommission auch beschlossen, die Verhandlungen über die Revision des Miet- und Pachtrechtes im OR bis nach der Volksabstimmung auszusetzen.

Nun zu den volkswirtschaftlichen Einwänden. Mit der Initiative würde eine massive staatliche Intervention auf dem Wohnungsmarkt eingeführt. Das wird mit Sicherheit zu einer chronischen Erstarrung des Wohnungsmarktes führen. Die Gefahr ist dabei gross, dass noch weniger Investitionen im privaten Wohnungsbau vorgenommen würden, als sich das bereits heute tendenziell abzeichnet. Je weniger der Markt beim wirtschaftlichen Gut «Wohnraum» spielt, um so zurückhaltender wird investiert. Die Initiative wirkt sich somit für die Mieter kontraproduktiv aus. Wenn aber die privaten Investitionen ausbleiben, führt das zu einer Verstaatlichung des Wohnungsbaues. Zu welch verheerenden Zuständen ein Wohnungsbau führt, der vom Staat vorgenommen wird, zeigen ausländische Beispiele zur Genüge. Ich muss leider darauf hinweisen, dass vor einigen Jahren sogar in der Schweiz institutionelle Anleger im Wohnungsbau davor gewarnt haben, in der welschen Schweiz im Wohnungsbau zu investieren, und zwar weil eben in der welschen Schweiz die interventionistische Regelungsdichte besonders gross ist.

Zu den materiell-rechtlichen Einwänden. Die Botschaft stellt zu Recht fest, dass auf der Verfassungsstufe von der Gleichrangigkeit verschiedener in Konkurrenz stehender Normen wie Kündigungsschutz, Eigentumsgarantie, Handels- und Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit auszugehen ist. Der Mieterschutz mit den beiden Fundamenten Kündigungsschutz und Schutz vor übersetzten Mietzinsen hat sich somit ebenfalls an den Rahmen und den Gehalt dieser Grundrechte zu halten. Mit anderen Worten: Selbst wenn für gewisse Bereiche des Mietverhältnisses ein Schutz des Mieters nötig ist, darf die Rechtsstellung des Mieters nur soweit verbessert werden, als es die tatsächliche Schlechterstellung erfordert. Man darf nicht einfach ohne Interessenabwägung zwischen Mieter und Vermieter den Mieter einseitig privilegieren. Missbrauchsgesetzgebung darf erst dann einsetzen, wenn tatsächlich ungleiche wirtschaftliche Voraussetzungen dies notwendig machen und auch rechtfertigen. Die Lehre vom strukturellen Ungleichgewicht zwischen Mieter und Vermieter ist deshalb entschieden abzulehnen. Im Lichte solcher grundsätzlicher Betrachtungen geht die Initiative viel zu weit. Sie verlangt in Absatz 3, dass ungerechtfertigte Kündigungen auf Begehren des Mieters aufzuheben sind. Diese Vorschrift ist mit Bezug auf die tatsächlichen Voraussetzungen zu vage und im Hinblick auf die Rechtsfolgen geradezu rigoros. Der Begriff «ungerechtfertigte Kündigung» schafft grosse Auslegungsprobleme auf der Verfassungsstufe und schafft rechtsgestaltende Schwierigkeiten auf der Gesetzesebene. Die richterliche Aufhebung der Kündigung verletzt in krasser Weise die Eigentumsgarantie und die Vertragsfreiheit. Sie ist Ausdruck einer fast voraussetzungslosen Privilegierung des Mieters. Hier ist das Wort vom «ewigen Mietverhältnis» verständlich und auch angebracht.

Im weiteren verlangt die Initiative den Schutz gegen unangemessene Mietzinsen. Hier gelten zunächst die gleichen Bedenken für die Auslegung der verwendeten Begriffe. Dazu kommt, dass die Initianten sogar ausdrücklich die gesetzliche Verankerung der sogenannten Kostenmiete anstreben. Nur noch die reinen Kosten wie Hypothekarzinsen, Abgaben, Unterhalt und Zinsen für Eigenkapital sollen den Mietzins bestimmen. Damit wären die marktwirtschaftlichen Elemente der heutigen Mietzinsbildung völlig ausgeschaltet zugunsten einer staatlichen, behördlichen, das heisst im Konkreten einer richterlichen Preisbildung. Das wäre eine massive Verletzung der freien Preisbildung und der Marktwirtschaft.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen und die Initiative abzulehnen.

Piller: Um es vorwegzunehmen: Ich befürworte die Mieterschutzinitiative, und ich habe dieses Volksbegehren auch unterschrieben.

Für mich zählt anständiges Wohnen zu den fundamentalen Menschenrechten. Ueber siebzig Prozent unserer Familien sind Mieter. Ein wirksamer Mieterschutz muss deshalb in einer fortschrittlichen Familienpolitik enthalten sein. Wir stellen heute fest, dass es für Familien mit Kindern immer schwieriger wird, insbesondere in städtischen Agglomerationen, Wohnungen zu tragbaren Mietzinsen zu finden. Ebenfalls leiden vor allem Familien mit schulpflichtigen Kindern besonders stark, wenn sie wegen einer plötzlichen Kündigung einen Wohnortwechsel oder einen Schulwechsel auf sich nehmen müssen.

In unserem Lande wird sehr oft und sehr gerne von der Familie als Keimzelle des Staates gesprochen. Welcher Politiker hat diese Aussage nicht schon in irgendeiner Form verwendet, sei es vor den Wahlen, am ersten August oder gar am ersten Mai. Es wirkt allemal gut. Wer sich aber bemüht, die Lage der Familien etwas näher unter die Lupe zu nehmen, wird feststellen, dass die Probleme, welche unsere Familien mit bescheidenen Lohn- und Vermögensverhältnissen bedrängen, in den letzten Jahren gewachsen sind. Dabei spielt die Sorge um eine angemessene, preisgünstige Wohnung eine wichtige Rolle.

Es ist eine Tatsache, dass die Baulandspekulation und der uneingeschränkte Handel mit Wohnimmobilien die Preise und Mieten unverhältnismässig wachsen liessen. Wie kann sich ein junges Pärchen noch auf die Gründung einer Familie und auf Kinder freuen, wenn es für eine kleine Dreizimmerwohnung über 1500 Franken monatlich ausgeben muss? Ich bitte Sie, in den Tageszeitungen die Inserate zu lesen! Kann eine junge Mutter auf den Zweitverdienst zugunsten der Kinder überhaupt verzichten, wenn vom Einkommen des Ehemanns über ein Drittel allein für die Miete weggeht? Können wir weiterhin akzeptieren, dass ein beträchtlicher Teil dieser von Familien zu bezahlenden Mieten zur Finanzierung von Spekulationsgewinnen erhalten muss?

In unserem Lande hat sich in verschiedenen Gegenden eine Situation herangebildet, die sich äusserst familienfeindlich auswirkt. Neben den Mieterorganisationen machen auch sozial tätige Institutionen seit längerer Zeit auf diese prekäre Lage aufmerksam. Den gleichen Problemen widmet auch der Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» ein ganzes Kapitel. Dieser Bericht wurde von einer vom Bundesrat eingesetzten Kommission erarbeitet und 1982 veröffentlicht. Es werden darin auch konkrete Vorschläge gemacht, wie die Wohnsituation unserer Familien verbessert werden könnte. Die dabei entwickelten Vorstellungen stimmen im Bereiche Mieterschutz weitgehend mit denjenigen der Initianten des vorliegenden Vorstosses überein. Folgender Grundsatz kann herausgelesen werden: Das Recht auf finanziell tragbares, menschenwürdiges Wohnen muss Vorrang haben vor dem freien Verfügungsrecht des Wohnungsbesitzers. Wenn eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission nach eingehendem Studium zu ähnlichen Schlüssen kommt wie die Initianten eines Volksbegehrens, kann dieses Volksbegehren mit Fug und Recht als massvoll eingestuft werden. Herrn Moll möchte ich sagen, dass von Verstaatlichung niemand, aber auch gar niemand geredet hat.

Leider haben bereits die Kommissionsberatungen gezeigt, dass auch der Familienbericht auf weiten Strecken vorläufig blosser Buchstabe bleiben wird. Wohl wurde kürzlich der damaligen Kommissionspräsidentin, Frau Höchli-Zen Ruffinen die Ehrendoktorwürde der Universität Freiburg verliehen. Man ist stolz, so gescheite, weitblickende Menschen in unserem Staate zu haben. Gerne setzt man sich an den Tisch, an dem dieser Ehrendoktor gefeiert wird. Aber sich dann mit den konkreten Forderungen dieser Leute auseinanderzusetzen, Schritte einzuleiten, um Lösungen zu suchen, dazu fehlt bei uns die Bereitschaft. Dies kann im politischen Alltag selbst bei eidgenössischen Parlamentariern auch einmal zu Bitterkeit führen.

Nun, ich gebe meine Hoffnungen noch nicht ganz auf. Ich

hoffe, dass unser Rat den Kommissionsempfehlungen nicht folgt und ja zur Initiative sagt. Es ist eine Initiative, die – wie gesagt – massvoll ist und sich mit Blick auf die zum Teil prekären Verhältnisse in unserem Lande geradezu aufdrängt. Der Mieter soll geschützt werden gegen Kündigungen unter Vorwänden, Kündigungen als Vergeltungsmassnahme, Kündigungen gegen Geschäftsleute, Kündigungen beim Umbau und Abbruch und Kündigungen bei Verkäufen. Gegen diese Art von Kündigungen soll der Mieter einen verstärkten Schutz erhalten, also überall dort, wo der Grund der Kündigung ungerechtfertigt ist. Es darf doch nicht sein, dass Mieter aus Wohnungen verjagt werden, weil sie beispielsweise in guten Treuen ihre gesetzlichen Rechte wahrgenommen haben. Und wenn Mieter aus Angst vor Kündigung ihre Rechte gar nicht erst verteidigen, ist dies auch nicht in Ordnung und unserem demokratischen Staate unwürdig.

Effektiv geht es bei der vorliegenden Initiative nur um einen Ausgleich der Interessen. Es besteht heute ein enormes Ungleichgewicht zwischen den Interessen des Vermieters an einer Kündigung und den Konsequenzen für den Mieter. Für den Mieter kann eine Kündigung grosse familiäre, soziale und berufliche Probleme erzeugen. Für den Vermieter ist es in der Regel belanglos, wer ihm die Miete bezahlt. Auf einen Nenner gebracht und auch in Anlehnung an den Familienbericht: Mit der Initiative sollen Lösungen in der Frage des Mieterschutzes gefunden werden, welche auf Dauer und unabhängig von der jeweiligen Wohnungsmarktlage auch in Mietwohnungen das Anrecht der Familie auf Verwurzelung und Sicherheit so weit wie möglich gewährleisten.

Angesichts der ungleich schwerwiegenderen Folgen eines Wohnungswechsels für den Mieter ist dieser vor der Willkür des Vermieters zu schützen. Wer in diesem Staate die Förderung der Familie wirklich ernst nimmt, kann hier nicht dagegen sein.

Ich bitte Sie, Volk und Ständen zu beantragen, diese Initiative anzunehmen. Sollte dies nicht möglich sein, so bitte ich Sie, wenigstens auf den Vorschlag des Bundesrates einzuschwenken. Wenn er auch die Erwartungen der Initianten und damit meine eigenen nicht voll zu befriedigen vermag, so könnte er doch die Brücke zu einem tragfähigen Kompromiss beinhalten.

Keinesfalls vermag dies der Gegenvorschlag der Kommissionmehrheit. Mit dessen Formulierungen werden dem notwendigen Instrumentarium bereits die Milchzähne gezogen. Es wird kaum möglich sein, auf einem Verfassungsartikel, wie ihn die Kommissionmehrheit vorschlägt, eine nur annähernd brauchbare und griffige Gesetzgebung aufzubauen. Der eingeschobene Satzteil «in Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses» lässt einen wirksamen und familienfreundlichen Mieterschutz meines Erachtens nicht realisieren. Ich gehe sogar soweit zu sagen, dass wir – wenn dieser Vorschlag durchkommt – einen Rückschritt zur gegenwärtigen Gesetzgebung haben werden.

Den Vorschlag des Bundesrates, gepaart mit der gleichzeitigen Gesetzesrevision, stuft ich demgegenüber zumindest als ehrlich und politisch sauber ein. Würden wir diesem Vorschlag folgen, wüsste der Wähler ganz klar, welchem Mieterschutz er zustimmt oder welchen er ablehnt. Leider wurde dieses Vorhaben des Bundesrates nicht nur von den erklärten Gegnern eines verbesserten Kündigungsschutzes, sondern auch von Exponenten der Mieterorganisationen kritisiert. Vermutlich haben diese Kreise – gebrannte Kinder scheuen das Feuer – wie schon so oft im politischen Alltag etwas an der guten Absicht des Bundesrates gezweifelt. Ich persönlich konnte beim besten Willen keine schlechten Absichten erkennen. Selbst die Schlussbestimmung im Bundesgesetz, nach welcher das Gesetz dahinfallen würde, wenn die Volksinitiative angenommen oder zusammen mit dem Gegenentwurf abgelehnt wird, ist an sich für mich logisch.

Man kann nicht das gleiche Gesetz belassen, unabhängig davon, welcher Verfassungstext vom Volk angenommen

wird. Das wäre meines Erachtens keine ehrliche Politik. Schöner wäre es natürlich gewesen, wenn der Bundesrat seine Gesetzesvorlagen direkt auf dem Initiativtext aufgebaut hätte. Ich glaube, heute ist dieser Zug abgefahren. Einmal reicht die Zeit nicht mehr, um rasch vorwärtszumachen, und zum andern sind weite Kreise der Mieterorganisationen von diesem Wege nicht überzeugt. Wir sollten deshalb dafür sorgen, dass die Volksabstimmung möglichst rasch, beispielsweise noch 1986, durchgeführt werden kann, um dann zügig an die Ausarbeitung der Gesetze zu gehen. Dabei wird zu berücksichtigen sein, ob das Volk der Initiative oder dem Gegenvorschlag den Vorzug gibt. An das doppelte Nein möchte ich hier im Moment noch nicht glauben.

Ich gebe zum Schluss meinem Erstaunen Ausdruck, dass aus dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement noch am 4. November dieses Jahres ein Brief an die Kantone gerichtet worden ist, in dem die Kantone ziemlich massiv aufgefordert worden sind, ihre Gemeinden zu überprüfen, die dem heutigen Missbrauchsgesetz unterstellt sind. Mein Kanton hat das ganze Gebiet unterstellt, und es wurde eine Liste übermittelt, nach welcher eine ganze Anzahl Gemeinden herausgenommen werden sollten. Ich finde das in Anbetracht der heutigen Diskussion – so knapp vor der Beratung der Initiative! – politisch nicht besonders klug. Man hätte ruhig warten können, um hier doch den Kantonen eine gewisse Kompetenz zu belassen.

Ich bitte Sie, die Initiative zu akzeptieren. Sollte dies nicht Wirklichkeit werden, so bitte ich Sie, wenigstens dem Bundesrat zu folgen. Die vielen, die auf einen fortschrittlichen Mieterschutz zugunsten unserer Familien hoffen, werden Ihnen dankbar sein. Schöne Reden zugunsten der Familien hörten sie schon genug. Sie möchten auch endlich einmal Taten sehen. Bitte stimmen Sie wenigstens dem bundesrätlichen Vorschlag zu, wenn Sie die Initiative nicht akzeptieren können.

M. Raymond: Il est incontestable que dans un pays comme la Suisse où il ne fait pas toujours chaud, le logement constitue un bien de première nécessité pour lequel l'Etat se doit de conduire une politique. Cette dernière s'articulera inévitablement entre deux extrémités: d'une part, le respect de la liberté des contrats entre bailleurs et locataires, cela dans un marché tout à fait libre dominé par la loi de l'offre et de la demande, et d'autre part le régime du «tout à l'Etat» qui s'éloigne des règles du marché et remplace le contrat de bail par un système qu'on pourrait appeler une «statut du logement».

L'initiative populaire «pour la protection des locataires» va incontestablement dans cette deuxième direction de manière très nette. Elle réintroduit un régime de contrôle des loyers et de protection contre les congés que nous avons connu durant la dernière guerre mondiale. Elle est contraire à notre régime économique au point qu'elle conduirait inévitablement, à la longue, à une asphyxie de l'offre de logements. En effet, en proposant à la fois des normes draconiennes touchant à la formation des loyers et l'introduction de la protection des locataires contre la résiliation des baux, cette initiative créerait de suite des rentes de situation intolérable au profit des locataires établis, et éloignerait du marché de nombreux investisseurs engendrant du même coup une pénurie de logements locatifs. Les jeunes générations déjà désavantagées avec les mesures actuelles seraient cette fois-ci dans une situation plus préoccupante encore.

Il nous faut constater que le marché du logement fonctionne normalement dans la plupart des régions de notre pays. Malgré une population stagnante, 40 000 logements environ sont construits chaque année en Suisse. Ce bétonnage a été rendu indispensable par le désir des Suisses de réduire le taux d'occupation de chaque logement. Or cette réduction approche de son terme. En 1939, il y avait 4,1 personnes par appartement, aujourd'hui seulement 2,3. Des personnes seules, ou avec un seul partenaire, occupent des appartements où logeaient il y a quelques lustres des familles avec

plusieurs enfants. Ces dix dernières années, la population suisse a augmenté de 96 000 personnes et l'on a construit pas moins de 564 000 logements durant cette même période. Le marché fonctionne puisque 10 pour cent des logements changent de locataires chaque année, cela à la suite d'une dénonciation du locataire, que la surface habitable par personne progresse constamment, que la qualité du logement en Suisse est excellente en comparaison internationale, et alors que l'indice des logements vacants, du fait de la démographie et de la stabilisation du très faible taux d'occupation, pointe à nouveau vers le haut.

Pourtant, en dépit de cette situation généralement favorable, il peut se produire, ici comme ailleurs, des abus. Ces derniers touchent aussi bien le loyer que les congés. Si je suis souvent hostile personnellement à tout contre-projet, ce n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, le texte arrêté par notre commission répond à la pratique constante en matière de politique économique dans notre pays. Ainsi, nous voulons réaffirmer le principe de la liberté des contrats de bail, par conséquent faire jouer la loi de l'offre et de la demande, tout en protégeant les locataires contre les abus. Sur ce dernier point, nous acceptons, tout comme le Conseil fédéral, d'étendre à l'ensemble du territoire suisse la lutte contre les abus, renonçant à circonscrire celle-ci aux seuls endroits où sévit la pénurie de logements. Cette extension repose sur le fait d'une part qu'à notre avis l'abus peut exister partout et qu'il faut donc le combattre partout, et d'autre part que la disposition limitative actuelle a fait l'objet dans les cantons d'applications tellement fantaisistes qu'il faut y mettre fin. Par ailleurs, je regrette que, dans le texte qui nous est proposé, la commission n'ait pas repris, au deuxième alinéa, une partie du texte du Conseil fédéral, tout au moins en ce qui concerne la définition des contrats-cadres. Il y avait là, à mon avis, un élément d'importance mais on a voulu simplifier au maximum. Pour le surplus, dans la discussion de détail, j'aurai une petite proposition à faire d'ordre rédactionnel et politique.

Venons-en maintenant aux deux propositions du Conseil fédéral relatives à la modification du code des obligations sur le bail à loyer et de la loi instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Notre commission propose de n'examiner ces deux projets que lorsque le souverain se sera prononcé sur l'article constitutionnel, initiative ou contre-projet.

Cette proposition mérite notre appui pour trois raisons que je cite dans l'ordre d'importance croissant: la première raison, d'importance secondaire, il est impossible aux deux conseils de trouver le temps nécessaire pour examiner ce gros paquet de modifications législatives d'ici à mai 1986, date à laquelle expire le délai d'examen de l'initiative; deuxième raison, il n'est ni logique ni rationnel de modifier des textes légaux qui doivent avoir une base constitutionnelle alors même que cette base fera l'objet d'un vote selon deux textes qui s'excluent l'un l'autre; enfin, troisième raison, et en plein accord avec les initiateurs qui nous l'ont demandé, nous affirmons que la proposition du Conseil fédéral de présenter en une seule «phase législative», comme il le dit, un contre-projet constitutionnel et deux contre-projets législatifs n'est pas admissible.

Le terme même de «phase législative» retenu par le Conseil fédéral ne figure pas dans la constitution fédérale. L'argument de notre gouvernement, qui affirme que cette manière de procéder a déjà été utilisée dans le cadre du premier paquet de répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, ne tient pas. La situation était alors toute différente, il n'y avait pas comme aujourd'hui d'initiative populaire. Par respect de ce dernier droit, il est nécessaire de ne pas avantager démesurément le contre-projet constitutionnel en lui ajoutant d'ores et déjà deux révisions législatives alors même que les initiateurs, eux, ne peuvent pas présenter de proposition législative. Bref, la procédure proposée par le Conseil fédéral crée une telle disproportion en faveur des partisans du contre-projet qu'elle en devient contraire au droit d'initiative et aux droits des initiateurs eux-

mêmes. C'est pourquoi, dans la phase actuelle, il convient de s'en tenir exclusivement au niveau constitutionnel. C'est dans ces sentiments que je vous recommande de suivre les propositions de la majorité de notre commission qui me paraissent tout à fait claires.

Affolter: Ich möchte mich hier eigentlich nicht mehr allzu stark auf die Volksinitiative «für Mieterschutz» einlassen. Wieso diese Verfassungstexte nicht zur Annahme empfohlen werden können, wurde von meinen Vorrednern, insbesondere auch vom Herrn Kommissionspräsidenten, einlässlich dargelegt.

Ich möchte noch folgendes beifügen, vor allem jetzt auch an die Adresse von Herrn Piller. Wir führen hier ja eine Debatte, und ich möchte ihm also auf seine Intervention sofort antworten. Herr Piller hat die Bedürfnisse der Familie nach preisgünstigen Wohnungen betont und herausgestrichen. Ich glaube, damit hat er recht. Er hat aber dabei vergessen, zu erwähnen, dass auch mit dem Gegenentwurf diesen Mieter- und Familieninteressen sehr weit entgegengekommen wird. Wenn man sagt, es sei keine familienfreundliche Mieterschutzregelung aufgrund des Gegenentwurfs möglich, dann muss ich das ganz entschieden bestreiten. Wenn Herr Piller sogar sagt, es bedeute einen Rückschritt zur gegenwärtigen Regelung, dann möchte ich Sie doch bitten, die vorliegenden Entwürfe zum Miet- und Pachtrecht und zum BMM anzusehen, wo man eigentlich in seltener Gelegenheit (weil dort schon alles ausformuliert ist) ersehen kann, was der Bundesrat an Verbesserungen des Miet- und Pachtrechtes beabsichtigt. Dort lässt sich das nachlesen. Da kann man heute nicht sagen, man wisse nicht, was auf uns zukomme und es werde ohnehin familien- oder mieterfeindlich sein.

Ich möchte mich nun etwas mehr der verfassungsrechtlichen Seite zuwenden, die uns in der Kommission einiges zu schaffen gemacht hat. Bei der auf uns einstürzenden Flut von Volksinitiativen stellen wir ja immer wieder fest, dass sich die Initianten oft sehr wenig um die Unterscheidung kümmern, was auf Verfassungsebene zu regeln ist und was ganz eindeutig auf die Gesetzesebene gehört. Dies, obschon die Initiativkomitees häufig noch renommierte Juristen ihren Projekten als Gevatter beistellen.

Auch bei diesem Initiativtext werden Bestimmungen in die Verfassung gestopft, die keineswegs dorthin gehören. Und wer glauben sollte, man könne auch wieder mal etwas von der Verfassungsebene herunterholen, der befindet sich in einem gewaltigen Irrtum; was dort verankert ist, bleibt.

Diese Situation haben wir nicht zuletzt deshalb, weil Bundesrat und wir, das Parlament, in unseren diesbezüglichen Kontrollfunktionen – was in die Verfassungsebene gehört und was auf Gesetzesebene geordnet werden sollte – nicht konsequent und nicht hart genug waren: Wir liessen es zu, dass man dieser Verfassung immer mehr Details aufgepfropft hat. Deshalb haben wir heute diesen Gemischtwarenladen, der sich Bundesverfassung nennt. Diese Erkenntnis ist uns übrigens auch wieder in der erst jetzt erscheinenden Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesverfassung vorgeführt worden und wird uns noch sehr beschäftigen.

Diese Erkenntnis fand auch – und ich möchte sagen: Gott sei Dank – in der Debatte unserer Kommission und in der Formulierung des Gegenvorschlags ihren Niederschlag. Wie Sie hörten oder wie man vielleicht auch der Presse entnehmen konnte, waren wir nahe daran, für den Gegenvorschlag eine sogenannte klassische Verfassungsnorm zu wählen, einen einzigen Satz, zum Beispiel: «Der Bund erlässt Bestimmungen gegen Missbräuche im Mietwesen.» Alles andere gehörte eigentlich tatsächlich auf Gesetzesebene geordnet. Aber auch unser stark angewachsener Klub der Freunde klassischer Verfassungssprache musste in dieser konkreten Situation zur Einsicht kommen, dass hier möglicherweise das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden wäre. Oder mit anderen Worten: dass bei der Gegenüberstellung des Initiativtextes mit einem lapidaren klassischen Gegenvorschlagstext in der Volksabstimmung die Gefahr

bestünde, dass das Volk dann dem angereicherten, aber aus verschiedenen Gründen nicht akzeptablen Verfassungstext der Initianten womöglich noch den Vorzug gäbe. Frau Bundesrätin Kopp mag bei unserem aus politischer Raison motivierten Verzicht ein Stein vom Herzen gefallen sein. Wir aber vom Klub der Freunde klassischer Verfassungssprache (*Heiterkeit*) werden andere Gefechtsfelder finden, wo wir unseren Kampf für diese Art der Verfassungsgebung, für Entschlackung und Redimensionierung der Verfassung, wieder aufnehmen können.

Ich möchte Sie bitten, beim Gegenvorschlag den Abänderungsanträgen unserer Kommission gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag zuzustimmen. Es handelt sich nicht um ein Zurückbuchstabieren, sondern, wie ich meine, um klare, eindeutige Verbesserungen. Gut, man wird der Kommission möglicherweise vorwerfen, dass die Aufnahme des Hinweises auf den Grundsatz der Vertragsfreiheit (nach Version Reymond) oder der freien Gestaltung des Mietverhältnisses (nach Vorschlag Kommission) – darüber werden wir uns aussprechen können – im Verfassungstext auch nicht unbedingt nötig sei. Es gibt aber gute Gründe, diesen Zusatz als Sicherheitspeiler, als Mahnpfahl, in einer Landschaft stehen zu lassen, die sehr wohl zu einem Tummelplatz staatlicher Interventionstätigkeit werden kann oder es auch schon gewesen ist. Mehr Bedeutung sollte man aber dieser Einfügung nicht zumessen.

Unsere Kommission hat sich andererseits der Ausdehnung des Geltungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung auf die ganze Schweiz nicht widersetzt. Dies ganz einfach aus praktischen Gründen, weil nämlich der Begriff «Wohnungsnot» schwer definierbar ist und mit Sicherheit zu Disparitäten, zu Ungleichbehandlung usw., führen würde. Darin muss dem Bundesrat recht gegeben werden.

Wir haben gestern noch eine Eingabe des Schweizerischen Hauseigentümergebietes erhalten. Ich glaube, dieser Verband begibt sich auf einen sehr unsicheren Grund, wenn er als Alternative die Beschränkung der Anwendbarkeit auf Mieter vorsehen will, die sich individuell in einer Notlage befinden. Das ist ein ganz anderer Stiefel. Damit dürfte ein völlig wesensfremdes Element in die Materie hineingetragen und eine rechtliche Situation geschaffen werden, die sich sehr wohl gegen die Eigentümerinteressen selber auswaschen könnte. Deshalb sollte man hier dieser Anregung nicht folgen. Die Ausdehnung dieser Missbrauchsgesetzgebung aufs ganze Land lässt sich verantworten.

Zum Schluss möchte ich noch einen Wunsch an Frau Bundesrätin Kopp wiederholen, meinestwegen ein persönliches Steckenpferd, aber auch nicht so sehr: Die Tatsache, dass wir vom einstufigen Vorgehen abweichen und die vom Bundesrat vorgelegten Entwürfe zur Revision des Miet- und Pachtrechtes und der Missbrauchsgesetzgebung erst nach der Abstimmung über diese Initiative behandeln wollen, eröffnet eine weitere Chance der Redimensionierung und Vereinheitlichung auf Gesetzesstufe. Ich habe noch keinen plausiblen Grund entdeckt – auch nach unserer Kommissionsberatung nicht –, der gegen den Einbau des Bundesgesetzes über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen in die Miet- und Pachtvergebung des Obligationenrechtes sprechen würde. Hingegen gibt es sehr viele gute Gründe für einen solchen Einbau, vor allem wohl den, dass jeder Mann – Mieter und Vermieter, Pächter und Verpächter, Geschäftsleute, Rechtssuchende und Richter – ein enormes Interesse daran hat, die Bestimmungen über Miete und Pacht sowie über Missbräuche im ordentlichen Recht, in *einem* Gesetz, vereinigt zu haben. Diese Chance sollte man nutzen, d. h. wenigstens diese Untersuchungen anstellen, bis wir dann materiell an die Beratungen dieser Entwürfe herangehen.

Ich möchte wünschen, dass mir eine private Uebung wie bei der Systematisierung des Konsumkreditgesetzes hier erspart bleibt und dass das Departement kooperiert und die Zeit nutzt, auch wenn die Gesetzesvorlagen und die Botschaft heute noch anders aussehen. Ich danke zum voraus für diese nicht selbstverständliche Beweiskraft.

Schoch: Gestatten Sie mir zuerst eine ganz persönliche Vorbemerkung grundsätzlicher Art.

Ich habe die Tatsache, dass wir in der Mitte der laufenden Legislaturperiode stehen, zum Anlass genommen zu einer kleinen, persönlich gefärbten Zwischenbilanz, zu einer Halbzeitbilanz sozusagen, über das, was wir im Bereich des Vertragsrechtes – und in diesen Bereich gehört ja das Thema, mit dem wir uns heute und jetzt beschäftigen – im Verlaufe der letzten zwei Jahre geleistet haben. Ich muss Ihnen gestehen, dass mich diese Zwischenbilanz erschreckt hat, und sie hat mich auch betroffen gemacht.

Mein Grundanliegen wäre es eigentlich gewesen, im Bereich des Vertragsrechtes den unumstrittenen Grundsatz der Vertragsfreiheit zum Tragen zu bringen. Das Prinzip der Vertragsfreiheit beherrscht ja unser ganzes Privatrecht. Insbesondere steht unser Obligationenrecht mit seiner ganzen Struktur eindeutig und undiskutabel auf dem Boden der Vertragsfreiheit, und diese ist ihrerseits eine direkte Auswirkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit jedes einzelnen Rechtssubjektes oder – wenn ich das weiter fassen will – des Rechtes jedes einzelnen auf Persönlichkeit. Vertragsfreiheit bedeutet, dass es dem Belieben jedes einzelnen überlassen bleibt, ob er einen Vertrag eingehen will, mit wem er einen Vertrag eingehen will oder worüber er einen Vertrag eingehen will. Es muss auch jeder einzelne selbst darüber entscheiden, ob er diesen Vertrag wieder beseitigen will und wann er ihn allenfalls beseitigen möchte.

Offenbar muss wieder einmal in Erinnerung gerufen werden, dass das die Struktur unseres Obligationenrechtes, unseres Vertragsrechtes, ist. Das Gesetz geht nämlich davon aus, dass Verträge von mündigen Bürgern abgeschlossen werden, die wissen, was sie tun und mit wem sie was abmachen.

Wenn ich mir nun aber konkret vergegenwärtige, was ich selbst im Verlaufe der letzten zwei Jahre im Bereich des Vertragsrechtes konkret getan habe, im Rahmen meiner parlamentarischen Aktivitäten, dann stelle ich nicht ohne Erschrecken fest, dass ich – zusammen mit Ihnen – in diesem ganzen Bereich ausschliesslich mit Vorlagen beschäftigt war, bei denen es um die Einschränkung, wenn nicht gar um die Aufhebung eben dieser Vertragsfreiheit ging. Neben der heute zur Diskussion stehenden Vorlage, bei der es wiederum um einen massiven Einbruch in die Vertragsfreiheit geht oder bei der ein solcher Einbruch zur Diskussion steht, haben wir Vorlagen behandelt über den Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht, über eine Verschärfung des Kartellgesetzes, über das Konsumkreditgesetz, über den unlauteren Wettbewerb, über das Urheberrechtsgesetz, über die Preisüberwachung, schliesslich auch über die landwirtschaftliche Pacht, alles Geschäfte, die den freien Entscheidungsbereich der Vertragsparteien in weitergehendem oder etwas weniger weitgehendem Masse einschränken.

Ich muss Ihnen gestehen, dass das nicht dem entspricht, was ich mir vor zwei Jahren, als ich die Ehre und das Vergnügen hatte, diesen Sitz hier zum ersten Mal einzunehmen, vorgestellt habe. Aber offenbar ist es symptomatisch, und es zeigt eine Tendenz auf, eine Tendenz, die neueren Datums ist, denn noch vor wenigen Jahren, 1948, waren die juristischen Fakultäten der schweizerischen Hochschulen in der Lage, in der Festgabe zum hundertjährigen Jubiläum unserer Bundesverfassung sich des langen und breiten mit der Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht zu befassen, und es sind in dieser Festgabe gerade auch zur Vertragsfreiheit sehr umfangreiche Ausführungen gemacht worden, Ausführungen aber, die in diesen wenigen Jahren zum grossen Teil bereits historischen, antiquierten Wert erhalten haben.

Ich stelle heute einen Erosionsprozess fest, der mich unglücklich macht. Ich will aber keine Missverständnisse aufkommen lassen und halte deshalb auch fest, dass ich durchaus nicht einem schrankenlosen Liberalismus das Wort sprechen will. Ich meine aber doch, dass es unerlässlich ist, sich gelegentlich wieder die elementaren Grund-

sätze, also auch den Grundsatz der Vertragsfreiheit, in Erinnerung zu rufen.

Mit diesen grundsätzlichen Ausführungen ist bereits auch meine Stellungnahme zu Initiative und Gegenvorschlag, die hier zur Diskussion stehen, umrissen. Sie deckt sich mit der Stellungnahme der überwiegenden Mehrheit Ihrer Kommission.

Soviel zum Grundsätzlichen.

Jetzt möchte ich noch einige Bemerkungen machen zu dem durch den Bundesrat vorgeschlagenen Verfahren im Zusammenhang mit der ebenfalls anstehenden Revision des Mietvertragsrechtes, einem Verfahren, zu dem sich bereits auch Herr Reymond geäußert hat und das der Bundesrat als einphasiges Rechtsetzungsverfahren bezeichnet. Es würde also nach Auffassung des Bundesrates darum gehen, in einem Zuge gleichzeitig die Initiative, den Gegenvorschlag, die Gesetzesrevision, dh. die Revision des Mietvertragsrechtes, zu behandeln und dann gleich auch noch – alles immer noch in einem einzigen Zuge – die Revision des Bundesbeschlusses über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen.

Offenbar war der Bundesrat der Meinung, es könne nichts schaden, mit dem nach seiner Auffassung anscheinend sowieso unterbeschäftigten Ständerat etwas Beschäftigungstherapie zu betreiben. Tatsächlich wäre es aber ein Unsinn, das einphasige Rechtsetzungsverfahren zu wählen, denn nach der Behandlung der beiden Gesetzesrevisionsvorlagen im Parlament müsste dann das Verfahren zwangsläufig wieder aufgetrennt werden. Auch nach Auffassung des Bundesrates wäre die im Parlament beschlossene Gesetzesrevision zurückzustellen und überhaupt erst nach der Annahme des Gegenvorschlages zur Volksinitiative zu publizieren. Hätte sich aber der Bundesrat verspekuliert und würde die Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag nicht zur Annahme des Gegenvorschlages, sondern zu einem anderen Ergebnis führen, wäre die ganze Gesetzesrevisionsarbeit nutzlos und überflüssig gewesen. Andere Ergebnisse in der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag lassen sich zuhauf vorstellen. Es könnte beispielsweise die Initiative angenommen werden, es könnten Initiative und Gegenvorschlag verworfen werden, oder es wäre auch denkbar, dass sowohl Initiative wie Gegenvorschlag angenommen werden.

Dann – in jedem dieser letztgenannten Fälle – wäre die ganze Gesetzgebungsarbeit überflüssig gewesen. Wir hätten dann zwar auf Vorrat Arbeit geleistet, aber eben nutzlose und unbrauchbare Arbeit.

Es kommt dazu, dass die OR-Revision gemäss der Vorlage des Bundesrates auf dem bundesrätlichen Gegenvorschlag beruht. Die Kommission ihrerseits hat den Gegenvorschlag nun neu gefasst und – wie ich meine – auch verbessert. Es stellt sich immerhin die Frage, ob die Revisionsvorlage des Mietvertragsrechtes des Bundesrates auch noch auf den neu formulierten Gegenvorschlag passen würde.

Aus all diesen Überlegungen heraus beantragt Ihnen die Kommission mit 10 zu 2 Stimmen, die Revision der obligationenrechtlichen Bestimmungen zum Mietvertrag zurückzustellen. Ich bitte Sie, sich diesem Antrag anzuschliessen.

Schönenberger: Ich bestreite nicht, dass im Mietwesen Missbräuche vorkommen können, aber ich wehre mich in aller Entschiedenheit gegen jede Schwarzweissmalerei zugunsten der Mieter, wie es die Initianten tun; denn auch auf seiten der Mieter gibt es selbstverständlich Missbräuche. Ich erwähne nur ein Beispiel: Im Jahre 1984 hat die Schweizerische Rentenanstalt in ihrem Bestand von insgesamt 19 000 Wohnungen 1 812 Vertragsauflösungen durch den Mieter registriert. Von diesen 1 812 Vertragsauflösungen waren 62 Prozent nicht vertragskonform, das heisst ohne Einhaltung der vertraglichen Fristen und Termine seitens des Mieters, erfolgt. Die Verluste, die daraus entstanden sind, können Sie sich vorstellen.

Die Mieterschutzinitiative schießt weit über das Ziel hinaus, weil sie krasse staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt bringen würde. Totale Mietpreiskontrolle und Zerstörung

der Vertragsfreiheit wären die Folgen. Mit den von ihr verwendeten Begriffen wie «ungerechtfertigte Kündigung», «unangemessene Mietzinse», «unangemessene Forderungen» ist sie reichlich unbestimmt, und auch die richterliche Aufhebung von ungerechtfertigten Kündigungen müsste zwangsläufig zu Auslegungsschwierigkeiten führen.

Ich bin daher mit dem Bundesrat und der erdrückenden Kommissionsmehrheit völlig einig in der Ablehnung der Initiative. Wenn wir dieser Initiative nun aber einen Gegenvorschlag gegenüberstellen wollen, müssen wir mit allen jenen Elementen, welche die Initiative belasten und unannehmbar machen, aufräumen. Dabei darf ich doch darauf hinweisen, dass der Mieterschutz an sich gar nichts Neues ist. Schon heute ermöglicht Artikel 34sexies Absatz 2 den Erlass von Bestimmungen zum Schutze der Mieter. Diese sind allerdings nur in jenen Gemeinden anwendbar, in denen Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht.

Mit den Initianten will der Bundesrat in seinem Gegenvorschlag die Missbrauchsgesetzgebung auf die ganze Schweiz ausdehnen. An sich habe ich für dieses Vorhaben recht wenig Verständnis, setze mich aber in Anbetracht der Ergebnisse der Kommissionsberatungen dagegen nicht mehr zur Wehr.

Den Gegenvorschlag als solchen hätte ich gerne in der von Herrn Affolter bereits umschriebenen klassischen Fassung in die Bundesverfassung aufgenommen: «Der Bund erlässt Bestimmungen gegen Missbräuche im Mietwesen.» Scheinbar ist es heute aber nicht mehr möglich, ein Problem in einen klassischen Satz zu fassen, obwohl niemand bestreitet, dass dieser einfache und klare Satz dem Bund die umfassende Kompetenz auf dem Gebiet des Mieterschutzes geben würde. Selbst die missbräuchliche Kündigung wäre damit abgedeckt, und für die befristete Erstreckung bedarf es keiner besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage.

Die Kommission hat diese Fassung abgelehnt, weil der Wunsch der Initianten, bereits im Verfassungstext etwas Konkretes zu sagen, berücksichtigt werden wollte. Wenn nun aber schon den Initianten mit konkreten Hinweisen im Verfassungstext entgegengekommen wird, verdienen die Vermieter das gleiche Entgegenkommen. Darum haben wir uns in der Kommission entschlossen, den Grundsatz der freien Gestaltung des Vertragsverhältnisses ebenfalls in den Verfassungstext aufzunehmen. Damit wird klar gesagt, dass ein Schutzanspruch nur dort besteht, wo ausserordentliche Verhältnisse dies rechtfertigen.

Schliesslich ist auch der Begriff «Unwirksamkeit missbräuchlicher Kündigungen» durch «Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen» ersetzt worden. Dafür gibt die Botschaft den Hinweis, wenn sie auf Seite 20 erklärt: «Der Ausdruck Unwirksamkeit wird gewählt, weil er – anders als etwa der Begriff Nichtigkeit – noch keinen festen rechtlichen Inhalt hat und auf Gesetzesstufe zweckdienlich konkretisiert werden kann.» Ich bin der Auffassung, dass wir Begriffe wählen sollten, die einen klaren rechtlichen Inhalt aufweisen. Für eine zweckdienliche Konkretisierung eines Begriffes in einem kommenden Gesetz habe ich recht wenig Verständnis, weil dies der Rechtsunsicherheit wiederum förderlich ist.

So empfehle ich Ihnen denn, dem Gegenentwurf in der Fassung der Kommission zuzustimmen.

M. Debétaz: Il faut combattre les abus dans le secteur locatif. C'est une phrase qui, aujourd'hui, fait l'harmonie des couleurs. Il en va de même ici et je vous en complimente. Notre efficient rapporteur a rappelé l'adoption, en 1972, de l'article 34septies. La base constitutionnelle était ainsi créée pour la lutte contre les abus qui retiennent une fois de plus notre attention.

Les discussions d'alors furent après. La proposition qui a donné naissance à l'article 34septies était défendue, au Conseil national, par une minorité de la commission. Je reviens avec le sourire, à quelques-unes des critiques qui nous furent adressées: «Was hier vorgeschlagen wird, ist – um es gelinde zu sagen – grotesk.». L'épouvantail de la

«Verpolitisierung» et celui du «kontraproduktiv» étaient brandis.

La durée d'application de la disposition constitutionnelle en vigueur date de plus de dix ans. «Il est important de constater que le marché du logement fonctionne normalement dans la plupart des régions de notre pays». J'ai lu cette phrase stimulante, avec reconnaissance, dans un écrit récent de la Commission suisse pour les questions immobilières.

Le souci que nous avons des considérations d'équité et d'humanité veut que nous élargissions la base constitutionnelle de 1972.

L'art du possible voulait, il y a treize ans, une «zeitliche und örtliche Beschränkung». C'est pourquoi nous insistons sur la nécessité absolue d'être armé pour lutter contre les abus en temps et lieux de pénurie de logements ou de locaux commerciaux. L'appréciation du problème par une majorité grandissante de parlementaires s'est heureusement modifiée.

Nouvelle initiative populaire, nouveau contre-projet du Conseil fédéral! Nous retrouvons la situation de 1977. Comme il y a huit ans, je suis d'avis que nous devons recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet, pour les motifs que le Conseil fédéral soumet à notre examen.

Les adversaires de l'initiative mettent l'accent sur les effets dissuasifs de la législation qui en résulterait. Les capitaux emprunteraient de moins en moins «le chemin du logement» – si je puis m'exprimer ainsi. Mon bref rappel historique de tout à l'heure avait aussi pour but de montrer que les faits peuvent démentir les prévisions pessimistes. On a continué à construire, le marché du logement fonctionne, on vient de le rappeler dans cette salle.

Tout en étant donc mesuré dans l'appréciation des conséquences de l'initiative, j'admets que l'adoption de celle-ci comporterait le risque de détourner des capitaux du secteur immobilier.

De façon générale, je suis opposé aux contre-projets. La question à poser au souverain doit être claire. Tel est le cas lorsque le peuple est appelé à se prononcer sur l'initiative seulement. Ce n'est dès lors qu'exceptionnellement qu'il faut présenter simultanément au souverain une initiative et un contre-projet. J'admets l'exception dans le cas qui nous occupe ce matin.

Si j'écarte l'initiative, je n'entends pas en rester à la situation de 1972. Les esprits ont évolué. Le principe de la lutte contre les abus n'est plus contesté.

Peut-on limiter cette lutte aux régions qui connaissent la pénurie de logements ou de locaux commerciaux? Le non s'impose. Comment peut-on fermer les yeux sur un abus, sous prétexte qu'il est commis dans une région où le marché est détendu? L'abus n'est tout simplement pas tolérable, quel qu'il soit et où qu'il se produise. Ce n'est qu'avec l'adoption du contre-projet que nous disposerons de la base constitutionnelle pour combattre les abus partout dans notre pays. J'ai défendu le contre-projet de 1977, je défends celui qui nous est présenté aujourd'hui. Et j'ai toujours été d'avis, avant 1977 déjà, que, si nous voulons une lutte efficace contre les abus, il est nécessaire de disposer également d'une protection judiciaire des locataires en matière de congé. Pensons à l'importance primordiale du logement, du chez-soi; le locataire tient fondamentalement à le conserver.

Le contre-projet est nécessaire et il faut vouloir résolument qu'il passe le cap de la votation populaire. La commission a consacré beaucoup de temps à l'étude du contenu de ce contre-projet. Une seule phrase suffirait, pensaient tout haut plusieurs consciences juridiques, dans un élan de pureté constitutionnelle. Cette pureté est incontestablement séduisante, mais je ne crois pas que cela convaincrat suffisamment de citoyennes et de citoyens lors du scrutin.

La solution proposée par la majorité de la commission est équilibrée. Le droit de la Confédération d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de logements est clairement affirmé. On rappelle le principe de la liberté de fixer

librement le contenu des contrats de bail. Le mandat impartit à la Confédération de légiférer pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur est confirmé; il porte aussi sur les congés abusifs. Enfin, on ne limite plus l'application des mesures aux lieux de pénuries de logements ou de locaux commerciaux. Ce point est important; il est sage et bon que tous les membres de la commission aient finalement renoncé à cette limitation. Cette solution équilibrée devrait conduire à l'acceptation du contre-projet. Les locataires seront protégés et le droit de propriété sera respecté.

C'est aussi en préservant ce droit du discrédit que les abus jettent sur lui qu'on le défend efficacement. Les investissements immobiliers resteront un bon placement, même en Suisse romande. Pensons particulièrement aux effets de l'inflation.

Tout à l'heure, j'ai parlé de clarté.

La commission contribue à cette clarté en séparant nettement dans le temps les modifications se rapportant à la constitution des travaux devant intervenir au niveau législatif. Il n'y a pas désaccord sur ce point avec les représentants des initiants que nous avons entendus.

Lorsque le peuple se sera prononcé, l'action législative pourra se faire à partir d'une base solide et à une cadence saine. Il n'est pas question de faire traîner les choses, ce n'est bien entendu jamais le cas au Conseil des Etats!

Je vous engage à faire vôtres les propositions de la majorité de la commission.

Frau Bühler, Sprecherin der Minderheit: Nicht immer liegen zwischen den Standpunkten der Mehrheit und Minderheit ganze Welten. Dies ist in der Frage des Mieterschutzes erfreulicherweise der Fall. Die Notwendigkeit eines wirksamen Mieterschutzes war im Grundsatz in unserer Kommission unbestritten. Es darf auch dankbar anerkannt werden, dass die Missbrauchsgesetzgebung für die ganze Schweiz gelten soll, dass also die Beschränkung auf Gemeinden mit Mangel an Wohn- und Geschäftsraum fallengelassen wird. Soweit so gut.

Recht deutliche Unterschiede zeigten und zeigen sich in der Beurteilung der Dringlichkeit und des Ausmasses von Mieterschutzmassnahmen. Sie haben die Ausführungen von Kollege Moll gehört, der ein eigentliches Schreckensszenarium heraufbeschworen hat. Man kann natürlich jede Einschränkung der Eigentumsfreiheit bereits als krasse Verletzung der Eigentumsgarantie betrachten. Es war schön, Herr Schoch, das Hohe Lied der Freiheit zu hören. Aber wir müssen uns immer bewusst sein, dass die Freiheit des Stärkeren die bessere ist und dass Freiheit des Starken und des Schwächeren in einem Spannungsverhältnis stehen und es an uns ist, den Ausgleich zu suchen und zu finden.

Offenbar ist die Gewichtung unterschiedlich, sehr unterschiedlich, wenn es um den Schutz von vitalen Bedürfnissen einerseits und der Ausübung von Eigentumsrechten andererseits geht. Wir nehmen – Sie haben das soeben auch von Kollege Piller gehört – die Nöte, in die kinderreiche Familien, alte Menschen, Kleinrentner, aber auch Handwerker und Gewerbetreibende durch eine Kündigung der Wohn- oder Geschäftsräume gestürzt werden können, sehr ernst. Wir lassen uns von der angeblich kleinen Zahl der schlimmen Fälle nicht beeindrucken. Selbst wenn es nur wenige wären – solche Fälle lassen stets Menschen in Verbitterung und ohnmächtiger Wut zurück, dies vor allem dann, wenn ohne triftigen Grund aus Rache oder rücksichtsloser Gewinnabsicht gekündigt wurde.

Gerne wird mit Zahlen zu belegen versucht, dass es auf dem Wohnungssektor heute gar kein Problem geben könne: Der Leerwohnungsbestand sei im Jahr 1984 auf 0,8 Prozent gestiegen, die Belegung sei gesunken, der Anteil der Mietkosten am Haushalteinkommen sei im Landesdurchschnitt gar auf 12,8 Prozent gesunken. Diese Argumentation des Hauseigentümerverbandes ist Unfug! Werfen Sie einen Blick in eine Zeitung, und Sie werden feststellen, dass der Leerwohnungsbestand an geräumigen, kinderfreundlichen

Wohnungen zu günstigem Mietzins gleich Null ist. Auch die Tatsache, dass nur ein verschwindend kleiner Teil der Kündigungen vom Vermieter ausgeht, verleitet zu falschen Schlüssen. Im Verhältnis Mieter/Vermieter bleiben viele Konflikte unausgetragen: Mieter vertrauen sich nicht, ihre Rechte wahrzunehmen; sie dulden stillschweigend offensichtliche Missbräuche aus Angst, die Wohnung zu verlieren, bevor sie ein anderes Logis gefunden haben. Die Angst vor Kündigung macht stumm. Solange kein ausreichender Schutz gegen ungerechtfertigte missbräuchliche Kündigungen besteht, werden statistisch zufriedene Mieter den Vermieter mit der Faust im Sack freundlich grüssen.

Ein partnerschaftliches, offenes Verhältnis, bei dem jede Seite auf ihre Rechnung kommt, ist nur in einem angstfreien Klima möglich. Rund 25 000 Mieter suchen jährlich Rat bei den Mieterverbänden. Ein Teil dieser Fälle, die dort behandelt werden, könnten uns leicht das Fürchten lehren. Sie sind beredetes Zeugnis für die Ohnmacht der Mieter. Ein besserer Schutz der Mieter wird die Mehrheit der Vermieter, nämlich die anständigen, die bereits und selbstverständlicherweise korrekte und gute Beziehungen zu ihren Mietern unterhalten, nicht im geringsten stören. Diese Vermieter haben nichts zu befürchten.

Auch die Investitionsbereitschaft auf dem Immobiliensektor wird trotz verbessertem Mieterschutz nicht leiden. Keiner der drei vorliegenden Verfassungstext-Vorschläge – auch nicht der Initiativtext – wären auch nur im entferntesten geeignet, die Grundlage für eine staatlich gelenkte Wohnungswirtschaft, zum Beispiel mit Mietzinsdiktat, abzugeben. Eine auf diese Verfassungsgrundlage abgestützte Gesetzgebung darf und wird keinen negativen Einfluss auf ein genügendes Wohnungsangebot haben, denn – und da bin ich sogar mit dem Hauseigentümergeverband einig – ein genügendes Wohnungsangebot gereicht auch den Mietern zum Vorteil.

Gestatten Sie mir, noch einige Bemerkungen zu den Textvorschlägen zu machen. Ich werde dann bei der Detailberatung die Minderheitsanträge nicht mehr begründen.

Die Minderheit glaubt, den Mieterschutz am ehesten mit dem Verfassungstext, wie ihn die Initiative vorschlägt, realisieren zu können. Das Kernstück der Initiative ist der Kündigungsschutz. Ungerechtfertigte Kündigungen sind auf Begehren des Mieters aufzuheben. Wann ist eine Kündigung ungerechtigt? Es wird Aufgabe der Gesetzgebung sein, die nähere Umschreibung vorzunehmen. Ungerechtfertigt ist eine Kündigung sicher dann, wenn sie aus Rache oder Verärgerung ausgesprochen wird, weil der Mieter ein legitimes Recht wahrgenommen hat oder wahrnehmen möchte. Immer möglich bleiben muss eine Kündigung, wenn der Mieter zahlreiche oder schwerwiegende Vertragsverletzungen begangen hat.

Auch mit dem Schutz der Wohnungs- und Geschäftsmieter vor unangemessenen Mietzinsen – dem anderen Schwerpunkt der Initiative – sollte der Vermieter sämtliche anfallenden Lasten decken und darüber hinaus sein Eigenkapital angemessen verzinsen können. Mietobjekte sollen auch in Zukunft und im Sinne der Initianten attraktive Anlageobjekte bleiben. Und das bleibt der springende Punkt, wenn es um Investitionen geht. Soviel zur Initiative.

Als Eventualantrag beantragt Ihnen die Minderheit Zustimmung zum bundesrätlichen Gegenvorschlag. Auch wenn der bundesrätliche Gegenvorschlag unseren Vorstellungen nicht in allen Teilen entspricht, ist doch anzuerkennen, dass er die wichtigsten Anliegen der Initiative in geeigneter Form aufnimmt. Auch mit dem Gegenvorschlag des Bundesrates liesse sich ein erfreulicher Schritt in Richtung eines wirksamen Mieterschutzes vorwärts machen.

Der Gegenvorschlag in der Fassung der Kommissionmehrheit kann uns nicht befriedigen. Gegen die eher redaktionellen Aenderungen ist sicher nichts einzuwenden. Hingegen weckt die Einschlebung «in Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses» oder auch die Version von Kollege Raymond «in Berücksichtigung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit» grösstes Misstrauen. Dies ist ein Pferdefuss, der die Wirksamkeit des folgenden Textes wenn nicht illusorisch macht, so doch

entscheidend schwächt. Die Versicherung, es handle sich um eine überflüssige, harmlose Erwähnung von etwas Selbstverständlichem, vermochte unsere Skepsis nicht auszuräumen. Es ist nämlich im Ständerat nicht Brauch, einem Verfassungsartikel unnötige und unwirksame Schnörkel anzuhängen. Ich erinnere an das Votum von Herrn Affolter, der ein Plädoyer für die Schönheit der Verfassung gehalten hat. Herr Affolter hat übrigens den Vorwurf, den man in bezug auf diese Einschlebung machen könnte, geahnt. Ich mache nun diesen Vorwurf. Ich glaube nicht recht daran, dass mit dieser Einschlebung nur ein Mahnpfahl aufgestellt wurde. Ich befürchte, dass es für diese Einschlebung gute Gründe gibt. Bereits hört man Stimmen, die behaupten, mit diesem Zusatz liesse sich mit Ausnahme der Aufhebung der Beschränkung des örtlichen Geltungsbereiches hinter das zurückgehen, was wir heute mit dem Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missstände im Mietwesen realisiert haben. Sie haben die Ausführungen von Herrn Schönenberger gehört: «... Schutzanspruch nur dort besteht, wo ausserordentliche Verhältnisse dies rechtfertigen». Ich meine, Missbrauch bleibt Missbrauch. Es wird nötig sein, diesen Missbrauch zu definieren, und es muss die Möglichkeit gegeben werden, den Missbrauch zu verfolgen.

Ich wäre dankbar, wenn ich zu den Befürchtungen, die wir an diese Einschlebung knüpfen, noch eine Stellungnahme hören könnte.

Ich bitte Sie, trotz der erdrückenden Kommissionmehrheit den Anträgen der Kommissionminderheit zuzustimmen.

Heftli: Ich war über das Votum von Kollege Schoch erfreut. Ich glaube, es war nötig, dieses hier anzubringen. Bei der Annahme der Initiative befürchte ich, dass über kurz oder lang die private Wohnbautätigkeit derart uninteressant würde, dass wir früher oder später bei einer Verstaatlichung des Wohnungswesens anlangen würden.

Nun haben verschiedene Redner, zuerst Herr Kollege Affolter, gesagt, man wünsche ein Gesetz, das einheitlich für die ganze Schweiz gelte. Also offenbar soll nicht mehr abgestellt werden darauf, ob an einem bestimmten Ort Wohnungsnot besteht oder nicht, und auf die unterschiedlichen lokalen Verhältnisse. Anderes führe zu ungleichen und unausgewogenen Lösungen. Ich glaube, gerade das Gegenteil ist der Fall. Wenn wir auf diesem Gebiet, wo die Dinge in den einzelnen Gegenden unseres Landes derart verschieden liegen – ich erwähne nur Stadt und Land –, schematische Lösungen durchziehen wollen, dann schaffen wir vielleicht eine formale Gleichheit, aber grosse materielle Ungleichheiten. Der materielle Gesichtspunkt geht sicher vor. Ich glaube auch, Herr Kollege Debétaz wird nach nochmaliger Ueberlegung für meine vorgehend aufgeführten Erwägungen ein gewisses Verständnis haben.

Nun möchte ich feststellen, dass es gemäss Text dem Gesetzgeber durchaus freisteht, wie bisher die Gesetzgebung auf Gebiete mit Wohnungsnot zu beschränken oder doch zwischen Gebieten mit Wohnungsnot und anderen Unterschieden zu machen. Wir geben dem Bund lediglich eine Kompetenz, aber nicht einen verbindlichen Auftrag, so dass er im Rahmen dieser Kompetenz immer noch die Möglichkeit hat, nach sachlich vernünftigen Gesichtspunkten zu differenzieren. Ich möchte das besonders auch betonen im Hinblick auf die Untermiete und die Ferienwohnungen, wo bestimmt ganz andere Verhältnisse bestehen als im normalen Wohndomizil. Dies möchte ich auch zuhänden des Protokolls und zur Auslegung dieses Artikels noch festgestellt haben.

M. Aubert: Les propos tenus tout à l'heure par M. Schoch m'ont aussi impressionné. Je ne prends pas la parole pour le contredire, mais pour le rassurer, car je crois qu'au fond nous pensons de la même manière. Moi aussi, je me réclame du libéralisme, il se trouve même que le parti auquel j'appartiens porte ce nom. Moi aussi, j'ai été élu sur un programme qui veut la liberté des contrats. Et pourtant, pendant les deux premières années de cette législature, j'ai aussi voté des lois qui la limitait. Je pense notamment à la révision du

contrat de travail, à la révision du droit des cartels, aujourd'hui à la révision du contrat de bail. Mais je trouve cela tout à fait naturel.

Le libéralisme ne réclame pas une liberté incontrôlée et illimitée. La liberté des contrats n'est pas seulement celle de la partie la plus forte, c'est aussi la considération de la partie la plus faible. La liberté des contrats n'est pas seulement le droit, pour l'employeur, de mettre un travailleur à la porte. Ni celui, pour l'entrepreneur, d'étouffer la libre concurrence. Ni celui, pour le propriétaire de jeter une famille dans la rue. Voilà pourquoi M. Schoch et moi, nous avons pu accepter un certain nombre de lois restrictives. C'est parce qu'elles protégeaient la liberté d'autres personnes plus faibles. La seule différence entre nous, c'est que je n'en suis pas mécontent du tout. Nous avons fait notre devoir de libéraux, tous les deux. Je n'en éprouve ni confusion, ni remords. Maintenant, j'aimerais dire quelques mots du contre-projet qui nous est présenté.

Après avoir écouté attentivement les explications des porte-parole de la majorité de la commission, j'en arrive à la conclusion qu'un contre-projet est peut-être nécessaire, mais qu'alors ce devrait être le texte du Conseil fédéral, non pas celui de la commission. Les innovations qu'elle apporte sont contestables.

J'aimerais toutefois dire ici, en passant, qu'à la lecture des deux versions du contre-projet, tant celle du Conseil fédéral que celle de la commission, on doit reconnaître que, sauf l'extention territoriale, elles n'ajoutent pas grand-chose à la situation présente du droit constitutionnel.

Voici maintenant les défauts que je vois dans la version de la commission:

A la première phrase de l'alinéa premier, la réserve du principe de la liberté des contrats me paraît inutile, voire nuisible. On peut réserver des libertés dans la plupart des textes de la constitution qui attribuent des compétences à la Confédération. Par exemple, à l'article 22quater sur l'aménagement du territoire, je ne vois véritablement pas pourquoi on n'a pas dit que la Confédération n'édicte des principes sur les plans d'aménagement qu'en tenant compte de la garantie de la propriété. Le rapport est exactement le même. Vous me direz qu'il y a l'article 22ter juste avant, il n'en demeure pas moins qu'on aurait pu dire, dans l'attribution de compétences: «en tenant compte de la garantie de la propriété». Je pourrais multiplier les exemples. Il est évident que, chaque fois qu'on attribue des compétences à la Confédération, elles doivent s'entendre compte tenu du système des droits fondamentaux, de la liberté personnelle, de la liberté économique, de la garantie de la propriété, de la liberté des contrats. Il n'y a aucune raison d'insérer cette phrase dans cet article, alors qu'elle ne l'est pas dans tant d'autres dispositions qui donnent des compétences au législateur fédéral. Vous affaiblissez même la position des droits fondamentaux en voulant introduire ici cette réserve et en l'omettant dans le reste de la constitution.

A la deuxième phrase de l'alinéa premier, je constate que le texte de la commission répète systématiquement l'adjectif «abusif» (missbräuchlich), comme si le législateur ne pouvait pas également intervenir sans qu'il y ait abus, mais simplement des situations sociales difficiles. Je vous rappelle que tout le système de la prolongation du contrat de bail est justement prévu pour des cas où il n'y a pas à proprement parler d'abus, mais des situations sociales difficiles. Je me permets de lire, à ce sujet, une phrase du message du Conseil fédéral: «Il s'agit de préciser que par une mesure limitée dans le temps une protection appropriée contre les congés peut aussi être garantie dans les nombreux cas où l'on ne saurait parler d'abus» (version du Conseil fédéral concernant la prolongation limitée dans le temps des contrats de bail). Je dois alors imaginer que le texte de la commission implique cette remarque, mais qu'il part de l'idée que l'article 64 de la constitution suffit pour couvrir la prolongation. Il n'en demeure pas moins qu'en répétant constamment que le législateur fédéral n'interviendra qu'en cas d'abus, on risque, par voie d'interprétation, de laisser tomber les dispositions qui entendent protéger des

personnes dans une situation sociale difficile. Je trouve, en d'autres termes, que la deuxième phrase de l'alinéa premier de la version de la commission est dangereusement restrictive. Je préfère, ici également le texte du Conseil fédéral. Quant au deuxième alinéa, il ne change absolument rien au droit actuel, puisque c'est simplement l'alinéa premier qui a été déplacé. C'est le Conseil fédéral qui a opéré le déplacement; on peut déjà se demander s'il était nécessaire. Mais la commission est allée plus loin; elle s'est crue chargée d'un mandat de cosmétique rédactionnelle et a décidé de raccourcir le texte. De ce fait, elle l'a rendu à peu près incompréhensible, parce qu'on ne sait même plus ce que sont les contrats-cadres dont elle parle. Et puis, en modifiant le texte, vous faites croire à l'opinion publique que vous proposez un changement matériel. Vous causez ainsi un travail inutile, d'abord à ceux qui voudront comprendre le texte qui leur est soumis, ensuite à ceux qui devront expliquer qu'au fond on ne veut rien changer. C'est compliquer inutilement les choses. La version du Conseil fédéral n'a au moins pas ce défaut.

Pour toutes ces raisons: le fait qu'à la première phrase de l'alinéa premier il y a une mention inutile, voire nuisible, de la liberté contractuelle; le fait qu'à la deuxième phrase de l'alinéa premier vous risquez de revenir en deçà du droit actuel en vous référant avec insistance aux seuls «abus»; le fait que votre tentative d'améliorer la rédaction du deuxième alinéa n'est pas très réussie et qu'elle est, de surcroît, équivoque; tout cela me fait penser que le texte du Conseil fédéral vaut mieux que celui de la commission. Telle est, en tout cas, mon impression. Voilà pourquoi je voterai la version du Conseil fédéral.

Jagmetti: Bei der Beratung des Kündigungsschutzes im Arbeitsvertragsrecht habe ich den Wunsch geäußert, dass man Verfassungs- und Gesetzesberatung trenne. Ich freue mich, dass die Kommission diesen Weg hier gewählt hat, und unterstütze sie in diesen Bemühungen.

Immerhin möchte ich noch mein Ceterum censeo anbringen. Ich habe vor längerer Zeit den Wunsch geäußert, dass wir jeweils den geltenden Text mit der Neufassung erhalten würden, damit wir dann die beiden Texte vergleichen könnten. Sie haben dafür Verständnis gezeigt, die Redaktionskommission hat sich darum bemüht, aber wir sind dann am Nein der Bundeskanzlei gescheitert. Ich bedaure das und möchte das hier nochmals wiederholen. Es wäre für die Diskussion über den Verfassungstext günstiger gewesen, wenn wir den heutigen Text neben dem neuen gehabt hätten. Viel mehr Platz hätte das in der Botschaft wahrlich nicht beansprucht. Die Begründung, warum man das nicht tun kann, leuchtet mir nach wie vor nicht ein. Ich musste das einfach wieder einmal sagen.

Nun zur Frage des materiellen Inhaltes: Ich verstehe Herrn Schoch mit seinem Wunsch nach Vertragsfreiheit; denn es ist doch so, dass wir bisher bei Verträgen auf unbestimmte Dauer davon ausgegangen sind, dass sie durch einseitige Erklärung aufgelöst werden können. Dass das weder im Arbeitsvertrag noch im Mietvertrag – sofern es sich um eine Wohnung handelt – vorbehaltlos möglich ist, wissen wir auch. Die Bedürfnisse der Familie sind heute eingehend unterstrichen worden, von allen Seiten, und wir kennen das Problem sehr gut. Demgemäss müssen wir nach einer Lösung suchen, die im Vergleich mit der heutigen ausgewogen ist.

Ich habe mich mit dem Vorschlag des Bundesrates auch nicht sehr befreunden können, und zwar deshalb nicht, weil der vom Bundesrat gewählte Ausdruck der «Unwirksamkeit» missbräuchlicher Kündigungen im Gesetz wieder nicht ganz klar umschrieben wird. Es werden zwar materielle Angaben dazu gemacht. Aber ob nun wirklich Nichtigkeit eintritt oder nicht, kommt im Text, der uns für das Obligationenrecht vorgeschlagen wird, auch nicht zum Ausdruck. Meines Erachtens ist der Ausdruck weder in der Verfassung noch im Gesetz klar, während die Formulierung der Kommission mit der «Anfechtbarkeit» die Tragweite der Klage deutlich werden lässt.

Ich hätte allerdings dazu noch folgende Bemerkung: Wenn man an diese Anfechtbarkeit und an die Frage des Missbrauchs denkt, geht man immer von einem zweiseitigen Verhältnis Mieter-Vermieter aus. Das ist rechtlich gesehen absolut in Ordnung. Es ist ein Vertrag unter zwei Parteien. Aber vergessen wir nicht, dass in einer Hausgemeinschaft ja nicht nur diese beiden Personen miteinander in Beziehung stehen, sondern dass auch die anderen Mieter vorhanden sind und dass eine Frage des Missbrauchs auch unter Berücksichtigung etwa bestimmter Anliegen anderer Mieter beurteilt werden muss. Diese anderen haben in diesem zweiseitigen Vertrag nichts zu tun, aber sie sind von der Gemeinschaft der Hausbewohner her nicht einfach zu vernachlässigen. Das muss man in diesem Zusammenhang deutlich werden lassen.

Nun noch zur Bemerkung von Herrn Aubert. Ich habe im Vorschlag der Kommission auch vermisst, dass sie die Erstreckung des Mietverhältnisses nicht genannt hat, die ja heute im Obligationenrecht geregelt ist. Man hat mir erklärt, das ergebe sich aus der Zivilrechtskompetenz des Bundes und stütze sich damit auf Artikel 64 BV; es sei keineswegs die Meinung, dass man von dieser Erstreckung des Mietverhältnisses abkomme, sondern dass man dieses System beibehalten wolle. Ich habe mich dem anschliessen können vom Text her und deshalb keinen Vorschlag dazu formuliert. Ich möchte aber doch für die Diskussion festhalten, dass wir offenbar alle davon ausgehen, dass es ausser bei der Anfechtbarkeit auch bei der Erstreckungsmöglichkeit bleiben soll und dass die Lösung, die heute im ordentlichen Recht enthalten ist, durch den Antrag nicht beseitigt werden soll.

Das schien mir zur Auslegung der Bestimmung nicht unwesentlich zu sein.

Präsident: Das Wort zu einer kurzen Erklärung hat Herr Debétaz.

M. Debétaz: Je reprends brièvement la parole après l'intervention de notre cher collègue Hefti qui, tout à l'heure, tournait vers moi un regard fait autant d'espoir que de gentillesse.

Je rappelle à son intention deux phrases de mon intervention au sujet de l'initiative: son acceptation comporterait le risque de détourner des capitaux du secteur immobilier. A propos du contre-projet: les investissements immobiliers resteraient précisément de bons placements.

Bundesrätin Kopp: Zunächst möchte ich Ihnen für die Diskussion herzlich danken und ebenso für die sorgfältige Arbeit, die die vorberatende Kommission geleistet hat.

Herr Ständerat Jagmetti hat auf die Parallelen zum Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht hingewiesen. Auch ich werde von einem kurzen Vergleich dieser beiden Vorlagen ausgehen.

Sie werden heute wieder mit einer Volksinitiative konfrontiert, die im wesentlichen auf eine Revision des Obligationenrechts abzielt und welcher der Bundesrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt. Zwischen der Kündigungsschutz- und der Mieterschutz-Initiative bestehen offensichtlich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede.

Eine erste Gemeinsamkeit besteht in der Thematik. Bei beiden Initiativen geht es zentral um die Frage des Schutzes vor Kündigungen, also um den Schutz einer durch Vertrag geschaffenen Rechtsposition. Sie bedeutet in dem Sinne auch einen Eingriff in die Vertragsfreiheit, die insbesondere Herrn Ständerat Schoch zu schaffen macht und auf die ich noch kurz zurückkommen werde.

Ein weiteres gemeinsames Element liegt in der Begründung der Forderung nach verstärktem Kündigungsschutz. In beiden Fällen sollen Schranken gegen eine missbräuchliche Ausübung des Kündigungsrechts aufgebaut werden.

Der rechtspolitische Stellenwert der Thematik führte den Bundesrat dazu, auf die Anliegen der Initianten in weitgehend übereinstimmender Weise einzugehen und die beiden Volksbegehren in das bestehende Gesetzgebungspro-

gramm aufzunehmen. Die Gegenvorschläge sind aber keine blosse Reaktion auf die Volksbegehren. Vielmehr waren die Revisionen bereits im Gang, als die Volksinitiativen eingereicht wurden.

Von der Situation im Arbeitsvertragsrecht unterscheidet sich die Lage im Mietrecht vor allem durch die zusätzliche Dimension, die ihr die Problematik der Missbrauchsgesetzgebung im Mietzinsbereich verleiht. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs dieser Missbrauchsgesetzgebung auf die ganze Schweiz ist dafür verantwortlich, dass wir hier einen Gegenentwurf auf Verfassungsstufe präsentieren müssen. – Mit Ausnahme von Herrn Ständerat Hefti haben alle die Notwendigkeit einer solchen Ausdehnung anerkannt; diese Notwendigkeit hat ja auch dazu geführt, dass Herr Ständerat Reymond sich diesmal einem Gegenvorschlag nicht widersetzt. – Für eine Revision des Obligationenrechts und auch für eine massvolle Verstärkung des Kündigungsschutzes im Sinne unseres Entwurfes böte an und für sich die Zivilrechtskompetenz des Bundes, also Artikel 64 der Bundesverfassung, eine genügende Grundlage. Soviele zur Ausgangslage und zur Klärung des bundesrätlichen Standpunktes.

Ich verzichte darauf, Ihnen eine historische Darstellung der Entwicklung des Mietrechts seit dem Inkrafttreten des geltenden Obligationenrechts vorzutragen. Eine Feststellung möchte ich Ihnen immerhin nicht vorenthalten. In den 73 seit 1912 verflossenen Jahren hat im Bereich der Immobilienmiete bloss während 13 Jahren das ordentliche oder gemeine Mietrecht ohne vermeintlich provisorisch notrechtliche Abweichungen, Einschränkungen oder Ergänzungen – also sozusagen in zivilrechtlicher Unschuld – gegolten. Während der ganzen übrigen Zeit wurde es durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen überlagert, die von der Mietzinskontrolle und -überwachung bis zum heutigen System der Missbrauchsbekämpfung reichten.

Herr Ständerat Moll hat darauf hingewiesen, dass wir jährlich 30 000 bis 40 000 Wohnungen bauen, dies bei einer stagnierenden Bevölkerung. Diese Feststellung ist richtig. Wir alle brauchen Jahr für Jahr mehr Wohnraum. Wir wollen nicht nur den Fasan in der Pfanne, wir wollen auch entsprechend grössere Wohnungen. Es kommen aber noch weitere Entwicklungen dazu: Die zunehmende Zahl der Ehescheidungen, die frühere Verselbständigung der Jungen. All das führt dazu, dass mehr Wohnraum gebraucht wird. Ich teile die Auffassung, dass im eigentlichen Sinn nicht eine Wohnungsnot besteht. Wir können aber nicht verkennen, dass durch die aufgezeigten sozialen Entwicklungen ein gewisser Druck entstanden ist.

Herr Ständerat Piller ist zuzustimmen, dass es vor allem an preisgünstigen Familienwohnungen mangelt. Ich bin aber der Meinung, dass die vorgelegte Initiative nicht das richtige Instrument ist, um diesen Mangel zu beheben. Dieser Mangel lässt sich vielmehr über die Wohnbauförderung beseitigen, für die nun nach Ihren Beschlüssen der Bund ja weiterhin zuständig ist. Es bedarf aber auch einer vermehrten Initiative von Städten und Gemeinden; diese sollten in ihrem Gebiet Land erwerben und es zu günstigen Baurechtzinsen Genossenschaften überlassen, was von fortschrittlichen Städten und Gemeinden auch getan wird.

Ich habe bereits dargelegt, dass sich die Ziele der Initiative «für Mieterschutz» mit unseren Revisionsabsichten weitgehend decken. Weshalb wir die Initiative trotzdem ablehnen, führt die Botschaft im einzelnen aus, so dass ich mich auf wenige Sätze beschränken kann.

Unsere grundsätzlichen Bedenken betreffen vor allem das Verhältnis des Mieterschutzes zu verfassungsmässig garantierten Grundrechten wie namentlich zur Eigentumsgarantie, zur Handels- und Gewerbefreiheit und zu der daraus abgeleiteten positiven und negativen Vertragsfreiheit. Zwar würde es die Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen selbst bei Annahme der Initiative verbieten, die genannten Grundfreiheiten in ihrem Wesensgehalt anzutasten. Die bestehenden Befürchtungen und das Misstrauen, das sich auch politisch gegenüber dem Initiativtext bemerkbar gemacht hat, lassen sich jedoch nicht mit einer bestimmten

Auslegungsmethode vom Tisch wischen. Der Verfassungstext soll grundsätzlich aus sich selber heraus verständlich sein und auch die Grenzen einer möglichen Interpretation aufzeigen. Deshalb können wir uns mit Begriffen wie «ungerechtfertigte Kündigung» und «unangemessene Mietzinse» nicht befreunden. Mit diesen Begriffen soll offensichtlich irgendein materieller Fortschritt angestrebt werden, für den das geltende Recht keine ausreichende Grundlage bietet. Dieses Ziel wird sicher beim Kündigungsschutz verfolgt; denn die ungerechtfertigten Kündigungen sollen richterlich «aufgehoben» werden. Legt man diesen Ausdruck wörtlich aus, so wird die Kündigungsfreiheit stark relativiert. Welche politische Chance ein solches Konzept hat, zeigte im übrigen schon die Vernehmlassung zu den Vorschlägen der Expertenkommission Soliva, die auch eine Kündigungsschutzvariante vorlegte.

Nun, was will der Bundesrat mit seinem direkten Gegenvorschlag? Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die Verfassung nur deshalb revidiert werden muss, um die Beschränkung des territorialen Anwendungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung aufzuheben.

Der Grund, weshalb wir Ihnen keine knappe, auf das wesentliche beschränkte Verfassungsnorm, sondern einen Text vorschlagen, der auch Leitlinien für die Gesetzgebung enthält, ist in erster Linie ein politischer: In der interdepartementalen Arbeitsgruppe stand zunächst eine viel knappere Variante zur Diskussion, die dem Bund einfach die Kompetenz zuwies, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen schlechthin zu erlassen – eine Variante übrigens, die auch in Ihrer Kommission diskutiert, zu Recht als klassisch und allein verfassungswürdig bezeichnet, schliesslich aber aus politischen Überlegungen verworfen wurde. Ich habe bei dieser Gelegenheit immerhin mit Vergnügen festgestellt, dass sich in Ihrem Gremium offenbar eine Gruppe gebildet hat, die für eine klare und knappe Verfassungssprache eintritt, und ich werde Sie gerne anlässlich der Diskussion über die Notwendigkeit der Totalrevision der Bundesverfassung wieder daran erinnern. (*Heiterkeit*)

Im übrigen gestatte ich mir noch eine zusätzliche Bemerkung. Herr Ständerat Affolter, man darf Initianten, die zu detaillierte Vorschläge unterbreiten, nicht den Vorwurf machen, dies und das gehöre auf Gesetzesstufe, solange wir nur die Verfassungs-, nicht aber die Gesetzesinitiative kennen. Auch das wäre ein Missstand, der mit einer Totalrevision beseitigt werden könnte.

Aber nun zurück zu unserem Thema: Die Experten und Vertreter sowohl der Mieter- wie der Vermieterseite haben in der Arbeitsgruppe ihre Vorliebe für einen detaillierten Verfassungstext bekundet. Die Mietervertreter wünschten, dass die beiden Hauptanliegen der Initianten, also Schutz vor Ueberforderung bei Mietzinsen und Schutz vor schikanösen Kündigungen, genannt werden. Die Exponenten der Hauseigentümer und der Vermieter wollten aus dem Text auch schon gewisse Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens herauslesen können und wollten insbesondere das Instrument der Erstreckung in der Verfassung verankert wissen. Das ist auch der Grund, weshalb der Bundesrat den Hinweis auf die Erstreckung in den Verfassungstext aufgenommen hat, obwohl diese Kompetenz bereits in Artikel 64 unserer Verfassung selbstverständlich enthalten ist. Es schien uns aber, nachdem dieser Wunsch von Seiten der Vermieterkreise und von Seiten der Hauseigentümer kam, man sollte ihm entsprechend Rechnung tragen. Das ist eine der Differenzen zwischen dem Kommissionsbeschluss und dem Bundesratsentwurf, auf die ich dann am Schluss noch gesamthaft zurückkommen werde.

Unsere definitive Fassung ist somit nichts anderes als der Versuch, die formell konvergierenden – wenn auch materiell natürlich unterschiedlich begründeten – Vorstellungen einigermassen unter einen Hut zu bringen.

Gestatten Sie mir nun, nach diesen allgemeinen Bemerkungen den Verfassungstext des bundesrätlichen Entwurfs mit demjenigen Ihrer Kommission zu vergleichen. Ich darf gleich vorausschicken, dass der wesentliche Gehalt identisch ist. In bezug auf Absatz 1 von Artikel 34septies BV ist

zunächst zu erwähnen, dass Ihre Kommission – wie der Bundesrat – die Einschränkung des territorialen Anwendungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung aufheben will. Damit wird anerkannt, dass ein Missbrauch nicht davon abhängig sein kann, ob Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht, und dass die territoriale Beschränkung zu einer höchst unbefriedigenden Rechtzersplitterung geführt hat.

Ich komme nun zu den Unterschieden: Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfs divergiert vom Antrag Ihrer Kommission in zwei Punkten: Zum einen erwähnt er nicht ausdrücklich das Prinzip der Vertragsfreiheit, und zum zweiten enthält er den Hinweis auf die Erstreckung des Mietverhältnisses.

Die Vertragsfreiheit, auf die Herr Ständerat Schoch hingewiesen hat, ist ein Grundsatz, den wir alle hochhalten wollen. Wenn ich die Liste der Gesetzeswerke durchgehe, die er zitiert hat, so lässt sie sich, im Grunde genommen, auf zwei Kategorien reduzieren. Die eine Gruppe – Kartellgesetz/ UWG – sieht Einschränkungen vor, um den freien Markt wieder besser spielen lassen zu können, währenddem die zweite Kategorie – Kündigungsschutz im Arbeitsvertragsrecht, im Mietwesen oder im Pachtrecht – ausgesprochene Missbrauchsgesetzgebungen enthält.

Dem Bundesrat schien es aber etwas verdächtig, diesen selbstverständlichen Grundsatz – die Vertragsfreiheit – ausgerechnet dann zu proklamieren, wenn ihm gewisse Schranken gesetzt werden. Ueberdies mutet es seltsam an, wenn die Vertragsfreiheit in der Verfassung nur gerade mit Bezug auf das Mietrecht genannt würde.

Eine weitere Konsequenz, die mir problematisch scheint, wäre aber auch diese: wenn wir nun in diesem Zusammenhang die Vertragsfreiheit ausdrücklich erwähnen, dann wird sich der Leser die Frage stellen, ob dieser Grundsatz denn auf allen anderen Gebieten nicht gelte. Und das, scheint mir, muss vermieden werden. Die Vertragsfreiheit ist ein grundlegender Bestandteil unserer Verfassung und gilt für alle Rechtsgebiete. Mit einer zusätzlichen Erwähnung hier in diesem Zusammenhang schaffen wir mehr Verwirrung als Klarheit.

Es kann auch nicht behauptet werden, dieser Passus sei notwendig, um die Angst zu beseitigen, dass der Bundesrat mit seiner Gesetzgebung wuchere, allzu viele Vorschriften erlasse und sich allzu sehr in die Vertragsfreiheit einmische. Mit einer solchen Angst würden Sie ja ein Misstrauen gegen sich selber bekunden, denn Sie sind es ja schliesslich, die nachher die Gesetzgebung an die Hand zu nehmen haben. Im Gegensatz zum Antrag Ihrer Kommission – und auch im Gegensatz zum geltenden Verfassungsartikel – nennt der bundesrätliche Gegenentwurf ausdrücklich das Instrument der Erstreckung. Wir sind uns – ich habe bereits darauf hingewiesen – bewusst, dass die Erstreckung in der Verfassung nicht erwähnt zu werden braucht, weil sie – wie im geltenden Recht – auf die Privatrechtskompetenz abgestützt werden kann. Wir sind mit dieser Formulierung aber einem Wunsch der Vermieterkreise nachgekommen. Die Exponenten der Vermieter und der Hauseigentümer legten grosses Gewicht darauf, dass das Instrument der Erstreckung in der Verfassung verankert wird.

Zwischen dem bundesrätlichen Entwurf und dem Antrag Ihrer Kommission besteht schliesslich eine dritte Differenz. Ihre Kommission will bei den missbräuchlichen Kündigungen den Begriff «Unwirksamkeit» durch «Anfechtbarkeit» ersetzen. Der Entwurf des Bundesrates verwendete den – zugegebenermassen untechnischen – Ausdruck «Unwirksamkeit», um die Ausgestaltung der Rechtsbehelfe auf Gesetzesstufe nicht zu präjudizieren. Dieser dogmatisch nicht vorbelastete Ausdruck sollte auch aufzeigen, dass die Regelung des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht vom System des geltenden BMM nicht völlig abweicht: Der BMM sieht als Sanktion die Nichtigkeit der Kündigung vor. Ihre Kommission ist der Auffassung, dass die Lösung des Bundesrates dem rechtlich gefestigten Begriff der Anfechtbarkeit entspreche, und zieht es vor, auch in der Verfassung diesen bekannteren und verständlicheren Begriff zu verwenden.

den. Ich habe bereits in Ihrer Kommission erklärt, dass ich mich diesem Wunsch nicht widersetze. Ich werde es auch hier nicht tun. Ich wollte einfach darauf hinweisen, was der Grund war, weshalb der Bundesrat die Terminologie «Unwirksamkeit» gewählt hat.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, der Fassung des Bundesrates zu Absatz 1 zuzustimmen, wobei der Begriff «Unwirksamkeit» durch «Anfechtbarkeit» ersetzt werden kann. Ich darf in diesem Zusammenhang nochmals betonen, dass der bundesrätliche Vorschlag das Ergebnis eines Kompromisses bildet.

Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfs regelt die Befugnis des Bundes, Bestimmungen über die Allgemeinverbindlicherklärung, von Rahmenmietverträgen zu erlassen. Er entspricht wörtlich dem geltenden Absatz 1 von Artikel 34septies der Verfassung. Ihre Kommission hat eine elegantere und einfachere Version vorgeschlagen, die materiell jedoch nichts Neues enthält. An sich kann sich der Bundesrat dieser neuen Formulierung anschliessen – ich widersetze mich ihr auch nicht –, doch darf ich Sie ganz einfach darauf aufmerksam machen, dass rein redaktionelle Änderungen, die den materiellen Gehalt der Norm nicht berühren, immer wieder die Frage auftauchen lassen, ob nicht doch Änderungen angestrebt wurden. Deshalb hat der Bundesrat diesen Absatz unverändert übernommen und auch für das neue Recht vorgeschlagen.

Zusammenfassend möchte ich Sie also bitten, Volk und Ständen die Ablehnung der Volksinitiative zu empfehlen und dem Volksbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Wie dieser Gegenvorschlag nach unserer Vorstellung auszusehen hat, durfte ich Ihnen bereits vorlegen.

Zum Schluss noch ein Wort zum weiteren Vorgehen bei der Revision des Mietrechts. Ich nehme dazu Stellung, weil insbesondere Herr Ständerat Reymond und Herr Ständerat Schoch dem Bundesrat hier in wenig zimperlicher Weise ein unsinniges Vorgehen unterschoben haben. Zumindest möchte ich ausführen, wie man zu diesem Vorgehen gelangt ist, auch wenn ich für den damaligen Beschluss noch nicht zuständig war.

Der Bundesrat hat Ihnen in seiner Botschaft nicht nur einen Entwurf zur Revision der Bundesverfassung, sondern auch zwei Gesetzesentwürfe unterbreitet. Sie betreffen die Totalrevision des Miet- und Pachtrechts im Obligationenrecht und die Missbrauchsgesetzgebung. Letztere soll mit wenigen materiellen Änderungen ins ordentliche Recht überführt werden. Mit diesem – zugegebenermassen aussergewöhnlichen – einphasigen Vorgehen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe wollte der Bundesrat verhindern, dass die Revisionsarbeiten im Miet- und Pachtrecht bis zur Abstimmung über die Initiative und den direkten Gegenvorschlag aufgeschoben würden.

Das Einphasensystem – darauf lege ich Wert – galt aber nur für die parlamentarische Beratung. Nach Verabschiedung der Vorlagen durch die Bundesversammlung hätte das Verfahren mit Rücksicht auf die Rechte von Volk und Ständen getrennt werden müssen, und die beiden Gesetzesvorschläge wären nur dann in Kraft getreten, wenn die Initiative abgelehnt und der Gegenvorschlag angenommen worden wäre.

Dieses einphasige Vorgehen basiert auf einem vom Bundesrat im Herbst 1983 gutgeheissenen Konzept. Damals konnte der Bundesrat davon ausgehen, dass die interdepartementale Arbeitsgruppe einen validen Kompromiss gefunden hatte, der sowohl die Vermieter- wie die Mieterseite zu befriedigen schien.

Auch konnte damals, obwohl kein diesbezügliches Versprechen abgegeben wurde, ernsthaft mit dem Rückzug der Initiative gerechnet werden, und zudem ging man damals davon aus, dass es möglich sei, beide Gesetze vor Ablauf der Frist für die Behandlung der Initiative zu beraten. Dies die Gründe, weshalb der Bundesrat zu diesem Vorschlag kam.

Heute präsentiert sich die Situation etwas anders: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Initiative zurückgezogen wird, kann aus verschiedenen Gründen als ausserordentlich gering

bezeichnet werden. Unter anderem ist es wegen einer gewissen Verzögerung in der Verabschiedung der Botschaft heute sehr schwierig geworden, die beiden Gesetze bis Ende Mai 1986 oder im Fall einer Fristverlängerung bis Ende Mai 1987 zu beraten. Bei dieser Ausgangslage wäre es kaum zweckmässig, die beiden Gesetzesentwürfe zu beraten, bevor sich Volk und Stände über Initiative und Gegenvorschlag geäussert haben. Bei Annahme der Initiative wie auch bei Verwerfung des Volksbegehrens und des Gegenvorschlages wären die Beratungen umsonst gewesen.

Überdies müssten die Gesetzesvorlagen unter erheblichem Zeitdruck diskutiert werden, auch das eine unerwünschte Erscheinung!

Aus diesen Überlegungen hat Ihre Kommission beschlossen, vorläufig nur die Initiative und den Gegenvorschlag zu beraten und die Gesetzesentwürfe erst nach der Abstimmung zu behandeln. Dieser Beschluss ist angesichts der heutigen Situation sinnvoll. Ich kann mich mit diesem Vorgehen einverstanden erklären.

Abschliessend nochmals: Der Kerngehalt der beiden Gesetzesentwürfe ist identisch. Ich habe Ihnen bereits gesagt, weshalb ich an der Vorlage des Bundesrates – mit dem Kompromiss, die «Unwirksamkeit» durch «Anfechtbarkeit» zu ersetzen – festhalte: Einmal erachte ich es für bedenklich, die Vertragsfreiheit in diesem Zusammenhang ausdrücklich zu erwähnen. Des weitern entspricht der Hinweis auf die Erstreckbarkeit der Mietverträge einem ausdrücklichen Wunsch der Vermieterseite, weshalb dessen Erwähnung mir politisch klug scheint; überdies wird der Stimmbürger dadurch erfahren, dass dieses Instrument weiterhin gelten soll.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem bundesrätlichen Vorschlag zuzustimmen.

Präsident: Ich danke Frau Bundesrätin Kopp für ihre Darlegungen.

Ich möchte Ihnen vorschlagen, dass wir hier die Verhandlungen unterbrechen und morgen mit der Behandlung der Initiative weiterfahren, damit diejenigen Damen und Herren, die nach Chur reisen möchten, Gelegenheit erhalten, jetzt wegzugehen. Sind Sie einverstanden? – Das scheint der Fall zu sein.

Ich wünsche Ihnen eine gute Reise zu den verschiedenen Feiern.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 11.20 Uhr
La séance est levée à 11 h 20*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 5. Dezember 1985, Vormittag

Jeudi 5 décembre 1985, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

85.015

**Mieterschutz. Volksinitiative und Gegenentwurf
Protection des locataires. Initiative populaire
et contre-projet**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 639 hiervor – Voir page 639 ci-devant

A.**Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«für Mieterschutz»****Arrêté fédéral concernant l'initiative «pour la protection
des locataires»**

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Art. 34 septies Abs. 1

Neuer Antrag des Bundesrates

Der Bund ist befugt, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Er regelt den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen der Vermieter, die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen sowie die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1, Abs. 2 Ingress

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 34 septies

Abs. 1

Der Bund ist befugt, in Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Er regelt den Schutz des Mieters vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen des Vermieters sowie die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen.

Abs. 2

Der Bund ist befugt, Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen aufzustellen. Artikel 34ter Absatz 2 der Bundesverfassung ist sinngemäss anwendbar.

Minderheit (Bührer, Piller)

Hauptantrag

Art. 2

Streichen

Eventualantrag

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Reymond

Art. 34septies Abs. 1 (Text der Mehrheit)

Der Bund ist befugt, in Berücksichtigung des Grundsatzes der Vertragsfreiheit Vorschriften gegen ...

Art. 2

Art. 34septies al. 1

Nouvelle proposition du Conseil fédéral

La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs et sur l'annulabilité des congés abusifs ainsi que sur la prolongation limitée dans le temps du bail.

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1, al. 2 préambule

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 34 septies

Al. 1

La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail, en tenant compte du principe de la liberté de fixer le contenu des contrats de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs.

Al. 2

La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions sur la déclaration de force obligatoire générale des contrats-cadres. L'article 34ter, 2e alinéa, de la constitution est applicable par analogie.

Minorité (Bührer, Piller)

Proposition principale

Art. 2

Biffer

Proposition subsidiaire

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Reymond

Art. 34septies al. 1 (texte de la majorité)

...., en tenant compte du principe de la liberté contractuelle. Elle légifère pour

Präsident: Hier schlage ich Ihnen folgendes Vorgehen vor: Wir entscheiden in einer ersten Abstimmung, ob wir den Artikel 2 streichen wollen oder nicht. Wenn Sie sich für Streichung entschliessen, fällt die Diskussion über Artikel 2 weg.

Abstimmung – Vote

Für Streichung von Artikel 2

6 Stimmen

Dagegen

33 Stimmen

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung von Artikel 2. Sie haben heute morgen einen Vorschlag des Bundesrates sowie einen Vorschlag der Kommission erhalten. Ich schlage vor, dass wir absatzweise vorgehen.

Abs. 1 – Al. 1

Bundesrätin **Kopp:** Wir haben Ihnen eine bereinigte Fassung ausgeteilt, um damit Ihre Arbeit zu erleichtern. In Absatz 1 haben wir wunschgemäss anstatt der «Unwirksamkeit» den Terminus «Anfechtbarkeit» eingefügt. Im übrigen unterscheiden sich die beiden Absätze noch durch durch folgendes – nachdem gestern einige von Ihnen nicht anwesend waren, gestatte ich mir, mich zu wiederholen –:

Der Vorschlag der Kommission sieht vor, dass der Grundsatz der freien Gestaltung des Mietverhältnisses ausdrücklich erwähnt werden soll. Ich habe gestern darauf hingewiesen, dass es uns problematisch scheint, ausgerechnet dann die Vertragsfreiheit zu erwähnen, wenn sie mit einem Verfassungsartikel eingeschränkt wird. Aber der Grund, der noch mehr dagegen spricht, ist folgender: Die Vertragsfreiheit ist ein grundlegendes Prinzip unserer Verfassung. Wir haben es nirgends ausdrücklich erwähnt. Wenn Sie nun die Vertragsfreiheit ausgerechnet hier erwähnen, dann fragt man sich bei anderen Verhältnissen: Warum ist die Vertragsfreiheit hier nicht erwähnt? Deshalb möchten wir Ihnen sehr empfehlen, auf diesen überflüssigen Zusatz zu verzichten, der mehr Fragen aufwirft als beantwortet.

Der zweite Unterschied liegt darin, dass im bundesrätlichen Vorschlag auf die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen hingewiesen wird. Selbstverständlich ergibt sich diese Kompetenz bereits aus Artikel 64 der Bundesverfassung. Warum steht sie trotzdem hier? Wir haben auf einen sogenannten «schlanken Artikel» verzichtet, weil wir während der Bereinigung sahen, dass sowohl die Vermieterseite wie die Mieterseite gewisse Abgrenzungen im Artikel selbst enthalten haben wollen. Wir sind diesen Wünschen nachgekommen und haben hier einen Kompromiss gefunden, dem sich beide Seiten angeschlossen haben. Wir haben im Interesse der Mieter ausdrücklich den Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen der Vermieter aufgenommen, einen Grundsatz, der bei Ihnen unbestritten blieb. Aufgrund der Wünsche der Vermieter und der Hauseigentümer haben wir die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen ausdrücklich in der Verfassung verankert. Wenn Sie nun wieder einen Teil herausbrechen, machen Sie genau diejenigen Kreise stutzig, die ohnehin potentielle Gegner dieses Artikels sein könnten. Deshalb möchte ich Sie wirklich bitten, dem Vorschlag des Bundesrates zuzustimmen; er ist meiner Meinung nach auch logischer als derjenige Ihrer Kommission – bei allem Respekt vor ihrer Arbeit.

Ich bitte Sie, dem leicht geänderten Absatz in der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

M. Reymond: Comme M. Jean-François Aubert, je ne suis pas convaincu de la nécessité de faire figurer dans cet article la question de la liberté des contrats. C'est d'ailleurs à la majorité que notre commission en a décidé.

Mon intention n'est pas d'introduire un long débat, mais bien de soulever un problème sur lequel le Conseil national pourra se prononcer, le cas échéant. Le texte choisi par la majorité des membres de la commission demande de tenir compte du principe de la liberté de fixer «le contenu des contrats de bail». Or, la version française – je ne suis d'ailleurs par certain que la traduction soit fidèle au texte allemand – est d'une lourdeur invraisemblable. En outre, cette formulation tend à faire croire que nous faisons une différence entre le principe général de la liberté contractuelle, qui est implicitement contenu dans les textes légaux, et celui de la liberté de fixer le seul contenu des contrats de bail. Or, la liberté contractuelle, en général, ne concerne pas seulement le contenu des contrats, mais aussi la volonté de conclure, de dénoncer, de part et d'autre les contrats, tant du côté des locataires que de celui des propriétaires.

Il ne ressort pas des débats de notre commission que nous ayons voulu limiter, dans notre texte, la notion de liberté contractuelle. Nous avons repris le principe général, lequel me paraît plus conforme à l'intérêt du bailleur et à celui du locataire. C'est pourquoi ma formulation, qui me semble être plus simple, devrait être retenue.

Schönenberger: Ich möchte Ihnen empfehlen, am Antrag der Kommission festzuhalten. Ich gehe zwar mit Frau Bundesrätin Kopp einig, dass die Vertragsfreiheit ein grundlegendes Prinzip unserer Verfassung ist; ich stelle aber auch fest, dass wir dieses grundlegende Prinzip je länger, desto mehr verletzen. Gerade bei diesem Mietrechtsartikel geht es um einen ausserordentlich starken Eingriff in die Vertrags-

freiheit. Deshalb halte ich es für dringend geboten, im Verfassungstext darauf hinzuweisen, dass wir die Vertragsfreiheit ausdrücklich achten und zeigen, dass die Ausnahme nur dann gerechtfertigt ist, wenn ausserordentliche Verhältnisse es erfordern. Im übrigen scheint es mir nicht richtig zu sein, dass man mit dieser Fassung sowohl den Mietern wie den Vermietern entgegengekommen ist. Ich habe gestern ausgeführt – Herr Affolter hat mich unterstützt –, dass an sich mit dem Grundsatz «Der Bund ist befugt, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen» eine umfassende, alles abdeckende Formulierung gefunden wäre. Man hat dann aber den zweiten Satz angefügt, um den Mietern entgegenzukommen, die sich mit dem allgemeinen Grundsatz nicht zufriedengegeben haben, weil sie befürchteten, wenn im Verfassungstext nicht noch weitere Ausführungen gemacht würden, seien ihre Anliegen nicht gewahrt.

Wenn wir die Vertragsfreiheit zugunsten der Vermieter hier offen erwähnen und klar darauf hinweisen, haben wir eine gewisse Parität zwischen den beiden Gruppen. Es ist sicher nicht so, dass dieser Hinweis auf die Vertragsfreiheit Einfluss auf andere Rechtsgebiete hat. Dass die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen keiner Erwähnung in der Verfassung bedarf, habe ich gestern auch gesagt, denn das ist längstens geltendes Recht.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Ich bitte Sie auch, diesen Text dem Antrag Reymond vorzuziehen, denn die Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung der Mietverhältnisse sagt konkreter aus, was beabsichtigt ist, als der generelle Hinweis auf die Vertragsfreiheit.

M. Ducret: Je ne voudrais pas mettre en doute la qualité des travaux de la commission. Je suis donc un peu gêné, n'étant pas membre de celle-ci, de prendre la parole à ce sujet. Mais, je vous recommande de soutenir la proposition du Conseil fédéral.

Il faut se rendre compte que le peuple suisse se prononcera sur une initiative extrêmement claire, alors que le texte qui lui sera opposé contient des termes qui ne seront pas compris par la majorité des gens, du moins en français. Le mot «annulabilité» n'a certainement été utilisé que par la personne qui l'a éventuellement introduit dans le dictionnaire. D'ailleurs, je n'ai même pas vérifié s'il y était.

La situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui est tout à fait nouvelle. L'écart entre les anciens loyers et les nouveaux est tel que toutes les classes de la population – il ne s'agit pas de tendances politiques plus ou moins marquée – même dans les quartiers les plus aisés, comme l'a démontré récemment un vote populaire dans le canton de Genève, ont manifesté leur désir d'une protection des locataires. Si nous présentons un texte trop faible ou comme celui issu de la commission, qui laisse entendre que l'on va entreprendre quelque chose, mais en maintenant la liberté contractuelle comme une menace, nous permettrons à l'initiative de s'imposer. Par conséquent, nous devons chercher à présenter une proposition acceptable, car l'initiative est indiscutablement excessive. Si nous ne trouvons pas un texte qui aille le plus loin possible, vous pouvez d'ores et déjà dire que la version que nous déterminerons aujourd'hui fera gagner l'initiative.

C'est la raison pour laquelle je vous demande instamment de vous rallier à la proposition du Conseil fédéral. C'est un minimum. Même avec ce texte, je ne suis pas sûr que nous gagnerons devant le peuple.

M. Jelmini, rapporteur: En tant que président et rapporteur de la commission, je dois défendre son texte. J'avoue que je ne suis pas enthousiaste pour la phrase qui concerne le rappel à la liberté contractuelle, mais la question a été approfondie par la commission et n'est pas le fruit d'une improvisation. Nous avons cherché à nous rapprocher de l'initiative et avons accompli une partie du travail qui se poursuivra dans l'autre Chambre.

La majorité de la commission a décidé d'introduire cette phrase parce qu'il fallait trouver un consensus entre les

auteurs de l'initiative et les milieux qui s'y opposent ou qui ont proposé d'autres solutions qui n'ont pas été retenues. Nous sommes donc parvenus à un compromis rédactionnel. D'ailleurs, sur le plan juridique, tant la version de M. Raymond que celle de la commission que je préfère n'ont pas une grande importance, car le principe de la liberté contractuelle doit de toute façon être respecté. Il n'est pas renforcé ou diminué par l'adjonction proposée. Ce sont les raisons pour lesquelles je vous propose, dans l'espoir et avec l'intention de nous rapprocher de l'initiative sans courir trop de risques, d'accepter la version proposée par la commission.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Raymond	14 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	20 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Präsident: Hier schliesst sich der Bundesrat der Kommissionsformulierung an.

M. Aubert: A propos de l'alinéa 2: J'ai appris que le Conseil fédéral se ralliait à la version de la commission. Je maintiens le grief de nature formelle que j'ai exposé hier. Je souhaite vivement que la commission de la deuxième Chambre s'occupe de cette question rédactionnelle car on ne comprend plus, en français, le sens de cet alinéa. Le texte est trop court.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit (Bührer, Piller)

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Art. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité (Bührer, Piller)

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

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	31 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

B. Obligationenrecht (Miete und Pacht)

C. Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen

B. Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)

C. Loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif

Antrag der Kommission

Die Verhandlungen werden ausgesetzt bis zur Volksabstimmung.

Proposition de la commission

Les délibérations sont suspendues jusqu'à la votation populaire.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

5. Verhandlungen

5.2 Nationalrat Conseil national

Sitzung vom 12.3.1986
Séance du

85.015

**Mieterschutz. Volksinitiative und
Gegenentwürfe**
**Protection des locataires.
Initiative populaire et contre-projets**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. März 1985 (BBI I, 1389)

Message et projet d'arrêté du 27 mars 1985 (FF I, 1369)

Beschluss des Ständerates vom 5. Dezember 1985

Décision du Conseil des Etats du 5 décembre 1985

Antrag der Kommission

siehe Detailberatung

Proposition de la commission

voir discussion par articles

Hubacher, Berichterstatter: Die letzte Abstimmung über Mieter- und Kündigungsschutz datiert aus dem Jahre 1977. 1,5 Millionen Bürgerinnen und Bürger stimmten damals für die Initiative oder für den Gegenvorschlag. Rund 300 000 stimmten gegen beide. Aus bekannten Gründen wurden beide Vorlagen verworfen, das heisst, das einfache Ja unterlag dem doppelten Nein. Die Mehrheit der Stimmenden signalisierte aber ihre Zustimmung zu gesetzgeberischen Schutzmassnahmen im Bereich des Mieter- und Kündigungsschutzes. Vorgängig und unmittelbar nach der erwähnten Volksabstimmung wurden in unserem Rat verschiedene Vorstösse eingereicht und an den Bundesrat überwiesen. 1972 verlangte Nationalrat Muheim eine Totalrevision des Mietrechts im Obligationenrecht. 1973 forderte Nationalrat Fontanet, ein Mietvertrag dürfe nur «aus wichtigen Gründen gekündigt werden». 1977 schlug Nationalrat Muheim vor, die Neuregelung des Kündigungsschutzes solle vorgezogen werden. Die Summe dieser parlamentarischen Aktivitäten sowie die deutliche Manifestation durch die Abstimmung 1977 bewogen den Bundesrat, die Frage abklären zu lassen, ob die Bestimmungen des Obligationenrechts über die Miete einer Revision bedürften. Der beauftragte Experte bejahte diese Frage, weshalb der Bundesrat 1977 eine Expertenkommission einsetzte. Gemäss Botschaft des Bundesrates erhielt sie den Auftrag, Vorschläge für eine Totalrevision des Mietrechts im Obligationenrecht auszuarbeiten. Das Hauptgewicht sollte dabei einer Verstärkung des Kündigungsschutzes zukommen. 1981 ging der Entwurf der Expertenkommission in die Vernehmlassung. Ende 1982 sind die Ergebnisse veröffentlicht worden. Die Botschaft gibt darüber Auskunft.

Wie immer in der Politik bestand im Grundsatz, das Miet- und Pachtrecht sowie das Obligationenrecht zu revidieren, mehrheitliche Übereinstimmung. Die Meinungen gingen über das Wie und Wieviel oder Wiewenig allerdings dann

stärker auseinander. Ende 1982 beauftragte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Interessenverbände und der Rechtswissenschaft bestand, konkrete Vorschläge auszuarbeiten. Der Bericht wurde abgeliefert. Im Herbst 83 erhielten EJPD und EVD den Auftrag, die Botschaft über die Revision des Mietrechts zu entwerfen. Der politische und zeitliche Druck wurde mit der Einreichung der zur Diskussion stehenden Mieterschutzinitiative verstärkt. Der Bundesrat legt aber Wert auf die berechnete Feststellung, dass er die Revisionsarbeiten vor Lancierung der Initiative in Auftrag gegeben hat. Daraus zu schliessen, die Initiative wäre nicht nötig gewesen, das ist von uns nicht zu beurteilen. Initiativen sind ein Volksrecht. Die Initianten selber bestimmen ihre Taktik. Der Bundesrat schlägt uns in seiner Botschaft vom 27. März 1985 folgendes Vorgehen vor: Nein zur Initiative, Ja zu einem Gegenvorschlag, gleichzeitige Revision des Miet- und Pachtrechts im Obligationenrecht und des Bundesgesetzes über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen. Damit sollen die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen keine Katze im Sack kaufen müssen. Sie sollen wissen, was und wie gesetzlich geregelt werden soll.

Dieses Multipack im Einwegverfahren ist aus politischen und zeitlichen Gründen nicht mehr machbar. Die Ständeratskommission wollte nicht Gesetzesrevisionen auf Vorrat durchführen, da – wie erklärt wurde – der Abstimmungsausgang abgewartet werden müsse. Der Ständerat billigte in der Dezembersession dieses Vorgehen. Unsere Kommission hatte faktisch schon gar keine andere Wahl mehr, als davon Kenntnis zu nehmen. Es fand denn darüber, ob das Miet- und Pachtrecht im Obligationenrecht und das Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen gleichzeitig revidiert werden sollten, kaum mehr eine Debatte statt. Die verfügbare Zeit für die Behandlung dieses Geschäftes beschränkte sich für Ihre Kommission auf die beiden Monate Januar und Februar dieses Jahres. Da die Behandlungsfrist für die Initiative am 26. Mai 1986 abläuft, muss der Zweitrat in dieser Session entscheiden. Es sei nicht verschwiegen, dass der Bundesrat fast drei Viertel der vier Jahre, die für die Behandlung einer Initiative zur Verfügung stehen, beansprucht hat. Der Ständerat konsumierte vom Rest der Zeit neun Monate, so dass uns noch ganze drei Monate übrigbleiben. Ich erwähne diesen zeitlichen Ablauf zum Schutz Ihrer Kommission. Wir konnten beim besten Willen das Drehbuch des Bundesrates nicht mehr übernehmen. Der Ständerat weigerte sich, die Gesetzesrevision vorzunehmen, und stellte damit unsere Kommission vor vollendete Tatsachen. Die Frage, welches Vorgehen politisch klüger gewesen wäre, das des Bundesrates oder das des Ständerates, war für uns aus Abschied und Traktanden gefallen. Wir beantragen daher, nur noch auf die Initiative und auf den Gegenvorschlag einzutreten. Ihre Kommission führte ein Hearing mit Zweierdelegationen des Initiativkomitees und des Schweizerischen Hauseigentümergeverbandes bzw. der Fédération romande Immobilière durch.

Zur Initiative: Die Initianten streben auf Begehren des Mieters eine Bekämpfung unangemessener Vermieterforderungen, insbesondere unangemessener Mietzinsforderungen, und die Aufhebung ungerechtfertigter Vermieterkündigungen an. Der Hinweis, die Begriffe «unangemessen» und «ungerechtfertigt» seien juristisch unklar, wird von den Initianten nicht akzeptiert. Während der Dauer des Mietnotrechts von 1940 bis 1970 seien in der Praxis damit kaum Schwierigkeiten entstanden, weniger sogar als mit dem seit 1972 eingeführten Begriff des Missbrauchs.

Die Initianten verweisen im weiteren auf den Wohnungsmarkt und erklären, wenn einer eine Wohnung zu einem statistischen Mittelwert suche, werde er merken, dass in weiten Teilen unseres Landes überhaupt kein Wohnungsmarkt bestünde. Daraus leiten sie einen verstärkten Mieter- und Kündigungsschutz ab.

Die Initianten legen zudem Wert auf die Feststellung, die Initiative sei nicht einfach generell gegen die Hauseigentümer gerichtet, sondern nur gegen unkorrekte Vermieter. Ein Vertreter am Hearing resümierte Prozessverfahren mit

dem heutigen Recht und erklärte wörtlich: «Mit dem bösen Mieter wurde man fast immer fertig, mit dem bösen Vermieter nie.» Die Vertreter des Schweizerischen Hauseigentümergebietes bzw. der Fédération romande immobilière erklären, das zentrale Anliegen beim verfassungsmässigen Mieterschutz sei die Beschränkung auf die Missbrauchsbe-kämpfung. Sie lehnen daher die Initiative ab. Mit Vorbehalten wird die Bekämpfung missbräuchlicher Kündigungen akzeptiert, nicht aber der vom Bundesrat im Gegenvorschlag eingebrachte Begriff der Unwirksamkeit. Mit dem Vorschlag des Ständerates, diesen durch den Begriff «Anfechtbarkeit» zu ersetzen, sind die Vermietervertreter einverstanden, allerdings mit der ausdrücklichen Betonung, missbräuchliche Kündigungen nur zu «erstrecken». Die Vermietervertreter möchten bei der Missbrauchsgesetzgebung am Kriterium der Wohnungsnot festhalten und schlagen alternativ vor, abzuklären, ob nicht die individuelle Notlage des Mieters berücksichtigt werden sollte. Die Initiative wird als zu starker Eingriff in den freien Wohnungsmarkt bewertet. Die Alternative aus der Sicht der Vermietervertreter besteht darin, «..., dass wir dem Grundsatz des Verbots der missbräuchlichen Kündigung zustimmen. Wir sind also bei den Mietzinsen wie bei den Kündigungen für die Bekämpfung echter Missbräuche, aber eben nur dieser.»

Die alten Gegensätze, das ist unschwer festzustellen, haben sich nicht verändert. Die Initianten betonen, in Berücksichtigung der Abstimmung von 1977 eine massigere Initiative formuliert zu haben. Der Bundesrat erklärt sich in der Botschaft mit den Zielen der Initianten weitgehend einverstanden, schlägt aber einen anderen Weg vor. Die Kommission beantragt Ihnen mit 13 gegen 7 Stimmen bei einer Enthaltung die Verwerfung der Initiative. Es gehört zur Pflicht des Kommissionspräsidenten, solche Anträge auch gegen den eigenen Willen korrekt wiederzugeben. Bekanntlich ist es aber aus gesundheitlichen Gründen besser, wenn die Kröte schon geschluckt werden muss, nicht noch so zu tun, als ob das ein Vergnügen wäre.

Die Diskussion, ob zur Initiative ein Gegenvorschlag präsentiert werden soll, dauerte in der Kommission nicht übertrieben lange und stürzte die Mitglieder nicht gerade in engagierte Verlegenheit. Mit grossem Mehr entschied sich die Kommission für einen Gegenvorschlag. Dafür dürfte es verschiedene Motive gegeben haben. Ich erwähne drei:

1. Der Bundesrat hat seine Vorbereitungen bereits so intensiv vorangetrieben, dass dafür ein eigens formulierter Verfassungartikel in Form des Gegenvorschlags prozedurkohärent ist.

2. Das taktische Kalkül, mit einem Gegenvorschlag einmal mehr die Ja-Stimmen zu spalten und eine gefährliche Initiative entschärfen zu können, spielt auch eine Rolle.

3. Das ehrliche Bemühen, den Initianten entgegenzukommen und den Gegnern die Angst vor dem Initiativbegehren zu nehmen, d. h. mit dem Gegenvorschlag einen tragbaren Konsens zu finden und allenfalls den Rückzug der Initiative zu ermöglichen, ist ebenfalls wichtig.

Das sind wahrscheinlich die drei Hauptmotivationen, die zum Entschluss geführt haben, Ihnen einen Gegenvorschlag vorzulegen. Unser Rat ist in der Beurteilung der Gegenvorschlagstaktik nicht ganz ohne Auflagen. Eine Mehrheit hat vor noch nicht allzu langer Zeit ein Zeichen gegen den staatspolitischen Unfug gesetzt, die Initiative als stärkstes Volksrecht mit dem doppelten Nein abstimmungspolitisch entscheidend zu schwächen. Davon auszugehen, dass analog der Kommission eine Ratsmehrheit für einen Gegenvorschlag stimmen wird, dürfte wohl die realpolitisch wahrscheinliche Annahme sein. Der Bundesrat hat sich bemüht, einen politischen Kompromiss vorzulegen, dem primär nicht der Makel taktischer Gegenvorschlagsabsichten anhaftet. Der Bundesrat hat Hauptanliegen der Initianten übernommen und Haupteinwände der Gegner nicht negiert. Das Zitat «Politik ist die Kunst des Möglichen» gehört in unser Lieblingsrepertoire. Das heisst aber auch: Politik ist nicht die Kunst des Unmöglichen. Ebenso wenig ist sie auf jeden Fall die Kunst des «so-wenig-wie-Möglichen». Politik des Möglichen bedeutet weder das extreme Maximum noch das

extreme Minimum. Nach diesem Kriterium beurteilt, genügt die ständerätliche Fassung den Anforderungen an einen Gegenvorschlag nicht.

Die Kommission hat denn auch eindeutig mit 18 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Absatz 1 der bundesrätlichen Fassung zugestimmt. Der in der Botschaft des Bundesrates vorgelegte Absatz 1 des Gegenvorschlags wurde dabei auf Antrag des Bundesrates in einem Punkte abgeändert. Der Begriff «Unwirksamkeit» ist durch «Anfechtbarkeit» ersetzt worden. Der Begriff «Unwirksamkeit» fand im Ständerat kein Wohlgefallen und hätte wohl auch im Differenzbereinigungsverfahren kaum eine Chance für eine Mehrheit gehabt. Unwirksamkeit wird als zu technischer und juristisch zu unvertrauter Begriff taxiert. Nachdem auch der weilsche Vermietervertreter dem Wechsel von «Unwirksamkeit» zur «Anfechtbarkeit» zustimmt (die Vermieter, die Vertreter der Hauseigentümer, lehnen die «Unwirksamkeit» sowieso ab, akzeptieren aber ebenfalls die «Anfechtbarkeit»), darf die Kommission davon ausgehen, mit dem Wort Anfechtbarkeit eine weitgehende Übereinstimmung erreicht zu haben.

Knapper war die Kommissionsmehrheit bei Absatz 2 des Gegenvorschlags. Sie hat mit 12 zu 10 Stimmen dem ursprünglichen Vorschlag gemäss Botschaft des Bundesrates den Vorzug gegeben. Die Differenz zwischen der Bundes- und Ständeratsfassung ist inhaltlich allerdings von relativ geringer Bedeutung. Der bundesrätliche Text ist kompletter, wobei – auch das sei erwähnt – der Bundesrat nach der Beratung der Vorlage im Ständerat bereit gewesen wäre, Absatz 2 gemäss Ständerat zu übernehmen.

Zum Schluss: Das Thema des Mieter- und Kündigungsschutzes beschäftigt uns zu Recht. Verschiedene Vorstösse aus unserem Rat gaben die Initialzündung zu den Revisionsvorschlägen des Bundesrates. Die Initiative beinhaltet ein gesellschaftspolitisches Anliegen allererster Ordnung. Artikel 2 der Bundesverfassung schreibt vor: «Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» Daraus muss unter anderem die Verpflichtung an die Politik abgeleitet werden, dass soziale Sicherheit eine Grundlage politischer Stabilität ist. Zur sozialen Sicherheit gehören auch das ungeschriebene Recht auf ein Dach über dem Kopf sowie der Schutz vor Willkür unter diesem Dach. Freiheit hat dort ihre Grenzen, wo die Rechte des anderen ungebührlich hart verletzt werden. Das gilt nicht nur im Strassenverkehr, das gilt auch im Mietwesen.

M. Butty, rapporteur: Le logement est un élément essentiel de l'existence de la personne et de la famille. Il procure l'espace vital indispensable à leur libre développement, à leur détente aussi bien sur le plan physique que psychique. Une existence humaine digne ne peut pas se concevoir sans un logement convenable répondant aux exigences des individus et de leur famille.

Les Suisses sont un peuple de locataires. Cette formule bien connue, que confirment d'ailleurs les statistiques, met à elle seule en relief l'importance majeure que revêt pour le marché du logement dans son ensemble la législation ayant trait au secteur locatif. Un marché équilibré restera à l'avenir encore le pilier central sur lequel reposera la politique du logement dans notre pays quels que soient les efforts, au demeurant pleinement justifiés, qui pourront être entrepris pour encourager et favoriser l'accession à la propriété. C'est pourquoi il est primordial que soient préservées les conditions juridiques qui permettent au marché locatif de fonctionner normalement et aux locataires de bénéficier d'une protection efficace.

Il est vrai que la protection des locataires est assurée en partie par un bon fonctionnement du marché du logement et par l'encouragement à la propriété et à la construction. Mais le manque de logements accessibles aux bénéficiaires de revenus modestes et la présence d'éléments de distorsion dans ce secteur qui à l'avenir ne pourront guère se régler par le seul jeu du marché nous amènent à vous proposer une législation définitive de protection des locataires. Il

s'agit de l'article 34septies de la constitution fédérale, article qui prévoit que la Confédération «légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigés par les propriétaires» mais que «les mesures prises ne seront applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux».

En 1977, une initiative populaire «pour une protection efficace des locataires» avait été soumise au peuple et aux cantons. Elle avait été repoussée de même d'ailleurs que le contre-projet de l'Assemblée fédérale. Ces deux projets tendaient à une amélioration des dispositions en vigueur. Ce sont plus d'un million et demi d'électrices et électeurs qui ont voté soit l'initiative, soit le contre-projet et 300 000 citoyens seulement qui ont dit deux fois non. Mais en vertu de notre système de vote que vous connaissez bien, les deux textes ont été rejetés.

C'est pour cette raison qu'une nouvelle initiative a été lancée en 1980 par les organisations de locataires de toute la Suisse. Elle a été déposée le 27 mai 1982, munie de 118 000 signatures. Les auteurs de l'initiative constatent que le congé est donné, à leur avis, sans raison valable et a des conséquences souvent très pénibles pour le locataire d'un appartement ou d'un local commercial qui, dans les meilleurs des cas, peut obtenir une prolongation limitée de son bail. Il ne peut donc obtenir, selon la législation actuelle, l'annulation du congé en cas d'abus. Cette protection est insuffisante et peut avoir des conséquences graves pour certaines catégories de personnes, comme par exemple les rentiers AVS, les familles nombreuses et, d'une manière plus générale, pour les personnes à revenus modestes. L'expérience montre que le seul risque de recevoir un congé retient nombre de locataires d'exprimer leur désaccord éventuel avec les bailleurs et même de faire valoir leurs droits. Cette absence de protection contre les congés a également des conséquences sur les relations contractuelles avant même toute résiliation.

Dans cette optique, les auteurs de l'initiative demandent que les congés injustifiés puissent être annulés, et cela à la demande du locataire. Il sera intéressant d'entendre tout à l'heure un intervenant demander la réciprocité également pour les propriétaires en ce qui concerne le droit d'annulation. Sans protection contre les congés, il n'y a pas, selon les initiants, de véritable protection des locataires. Un congé est injustifié lorsqu'il ne repose pas sur des motifs réels, tels que le besoin propre ou urgent du bailleur, la violation grave des obligations contractuelles par le locataire. Est injustifié le congé que le bailleur utilise comme arme contre un locataire qui tend à sauvegarder ses intérêts légitimes. Il appartient donc au législateur de mieux définir cette notion. Les lois du marché n'exercent pas une influence satisfaisante. Preuve en est que, lorsque le taux de l'intérêt hypothécaire a baissé et que le nombre d'appartements vacants a augmenté, les loyers n'ont pas diminué d'autant. Les tensions dans ce secteur sont pratiquement permanentes, du moins dans les agglomérations. L'initiative demande une législation durable et applicable à l'ensemble du pays contrairement à la disposition actuellement en vigueur. Tels sont en résumé les motifs qui sont invoqués à l'appui de cette initiative.

Dans son message, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative et suggère l'élaboration d'un contre-projet sur le plan constitutionnel déjà, ainsi qu'une révision du code des obligations au chapitre du droit de bail à loyer et du bail à ferme. De plus, il demande que l'arrêté instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif soit transformé en une loi.

Je serai plus à l'aise que le président de notre commission qui avait l'air très réservé et qui, étant peut-être d'un avis différent, craignait de ne pas suffisamment défendre le contre-projet. Quant à moi, je n'ai pas de crainte parce que je trouve le contre-projet excellent.

Pour examiner ce message, votre commission a siégé le 11 février 1986. Elle a d'abord entendu les représentants des auteurs de l'initiative et des locataires, M. Guido Rieder, avocat à Berne, et M. Jacques Micheli, avocat à Lausanne,

ainsi que les représentants des bailleurs en la personne de M. Hanspeter Götte, à Zurich, et de M. Jean-Pierre Ding, à Lausanne.

La commission admet la nécessité de mieux protéger les locataires contre les abus mais, suivant la recommandation du Conseil fédéral, elle vous propose par 13 voix contre 7 et 1 abstention de recommander au peuple le rejet de cette initiative qui, de l'avis de la majorité de la commission, va trop loin. Sa décision a été dictée par les considérations suivantes.

Les libertés fondamentales des propriétaires ne seraient plus assurées puisque la liberté de résiliation serait vidée de son sens et on instaurait un droit permanent au profit des locataires établis qui seraient ainsi pratiquement au bénéfice d'une sorte de «bail à vie». De plus, l'annulation judiciaire des congés injustifiés a suscité de nombreuses remarques négatives lors de la procédure de consultation. D'ailleurs, les lois du marché – cela a été particulièrement souligné lors de nos débats – ne s'exercent pas toujours en défaveur des locataires, preuve en est la situation du marché du logement dans les régions en butte aux difficultés économiques.

Il n'y a donc pas de raison de remettre en cause l'économie de marché dans le secteur locatif. Les loyers usuels seraient, selon les auteurs de l'initiative, basés uniquement sur les coûts de construction et non plus sur le prix moyen des loyers existants sur le marché. Enfin, de nombreux investisseurs risqueraient de s'éloigner du marché du logement et, dès lors, la pénurie de logements pourrait être ainsi aggravée. C'est pour cette raison que votre commission, dans sa majorité, n'est pas d'avis non plus d'inscrire dans la constitution les notions de «loyer équitable» ou de «juste loyer» qui éveillaient de faux espoirs auprès des locataires. Les notions de «congé injustifié» et de «loyer inéquitable» manqueraient d'ailleurs de clarté et ne sont pas familières du droit privé actuel suisse. Je vous rappelle cependant qu'une minorité propose de recommander l'acceptation de l'initiative. Elle aura l'occasion de s'exprimer tout à l'heure.

Si la commission reconnaît la nécessité d'une meilleure protection des locataires et s'est prononcée dans ce sens lorsqu'elle a décidé par 18 voix contre 3 d'élaborer un contre-projet, cela montre bien cette volonté d'améliorer les conditions juridiques actuelles.

Avec les auteurs de l'initiative, le Conseil fédéral et la commission sont d'avis que la législation contre les abus devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire suisse. Le fait qu'une région ne connaît aucune pénurie de logement ne permet pas de conclure *a priori* qu'aucun abus n'y est commis en matière de loyers. Le droit actuel ne permet pas de procéder selon des critères uniformes, ce qui, de l'avis de votre commission et du Conseil fédéral, est regrettable. Actuellement, des mesures sont appliquées dans dix-sept cantons, dans leur ensemble, et neuf autres cantons ne l'appliquent que dans une partie de leur territoire, cela fait au total 1669 communes qui sont soumises à une protection des locataires sur 3022. Il y a là une certaine inégalité, qui, parfois, peut être choquante. Comme le contre-projet du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, votre commission propose de supprimer, à l'article 34septies, la disposition qui prévoit: «les mesures prises ne sont applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux».

De plus, en accord avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, nous vous proposons que la Confédération ait le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail et qu'elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs du bailleur. Dans l'élaboration de son texte, le Conseil des Etats a proposé une version un peu différente de celle du Conseil fédéral. Il a tenu à affirmer expressément le principe de la liberté de fixer le contenu des contrats de bail. Il a en outre préféré le terme plus clair – en tout cas en français – bien qu'un peu barbare, «d'annulabilité» («Anfechtbarkeit») des congés abusifs à celui «d'inefficacité» («Unwirksamkeit») qui est étranger à la terminologie habituelle en droit suisse. Nous aurons l'occa-

sion d'en reparler dans la discussion de détail, puisque l'un de nos collègues suggère de revenir au texte du Conseil fédéral.

Nous vous proposons à l'article 34septies, alinéa 1, de supprimer l'adjonction introduite par le Conseil des Etats faisant allusion expressément au principe de la liberté de fixer le contenu des contrats de bail. A notre avis, un tel principe va de soi et cette affirmation est superflue; cela résulte d'ailleurs de l'article 31 de la constitution fédérale. Nous pensons que la réserve introduite par le Conseil des Etats est, en fait, inutile et peut-être même nuisible. Il est évident que si, à chaque fois que l'on attribuerait des compétences à la Confédération, l'on devait tenir compte des droits fondamentaux que l'on rappellerait à chaque occasion, (les libertés personnelles, la liberté économique, la garantie de la propriété, la liberté des contrats), en l'occurrence, si l'on introduisait le principe en question dans cette disposition, ce serait en définitive l'affaiblir. C'est pour cette raison que votre commission vous invite à supprimer, à l'article 34septies, alinéa 1, cette adjonction du Conseil des Etats.

En revanche, nous avons maintenu la phrase qui a trait à la prolongation du bail limitée dans le temps. L'alinéa 1 a été accepté par 18 voix contre 2 et 2 abstentions.

Un grave problème s'est posé à notre commission en ce qui concerne les délais. En effet, le délai pour examiner l'initiative échoit le 27 mai 1986, c'est-à-dire dans deux mois, sous réserve d'une prolongation qui ne pourrait être décidée qu'en cas de divergence entre les deux conseils. Il est donc matériellement impossible, comme l'a proposé le Conseil fédéral, dans une bonne intention d'ailleurs, de procéder à une révision du code des obligations et de s'inspirer ainsi de l'arrêté qui instituait des mesures contre les abus dans le secteur locatif en plus de l'initiative et du contre-projet. Dans ces conditions, la commission, comme l'a fait d'ailleurs le Conseil des Etats, vous propose de scinder nos travaux en deux phases. Dans un premier temps – celui que nos abondons actuellement – nous traitons la disposition constitutionnelle, initiative et contre-projet, et nous suspendons nos délibérations sur les textes législatifs jusqu'à la votation populaire. Nous vous demandons de ratifier cette décision du Conseil des Etats et cette proposition de votre commission, qui a été prise par 11 voix contre 9. En agissant de la sorte, il sera difficile pour le corps électoral de savoir si le Parlement fait siennes les propositions, à notre avis excellentes, du Conseil fédéral, relatives à la modification du code des obligations. Cependant, cette manière de procéder a l'avantage de permettre un examen approfondi des propositions du gouvernement dans une matière très complexe et ainsi de ne pas subordonner la révision du droit de bail au rejet de l'initiative et à l'acceptation du contre-projet.

En conclusion, nous vous proposons d'accepter le contre-projet tel qu'il ressort des délibérations du Conseil des Etats et tel que l'a repris notre commission qui revient pratiquement à la version du Conseil fédéral. Nous pensons que ce contre-projet va suffisamment loin en direction des auteurs de l'initiative – je tiens à le souligner ici parce que c'est un des points importants de nos délibérations – pour permettre à ces derniers de retirer leur initiative, si nous ne voulons pas prendre le risque d'avoir à nouveau un double non en votation populaire. Votre commission, comme le Conseil fédéral, a été très loin dans le sens souhaité par les initiants, en particulier en permettant l'annulabilité des congés abusifs et également en étendant la protection des locataires à toute la Suisse, et non plus seulement aux cantons et régions souffrant de pénurie de logements.

C'est dans cet esprit que nous vous invitons à accepter les propositions de la commission, pensant ainsi pouvoir assurer juridiquement une véritable et efficace protection des locataires.

Flubacher: Zuerst eine persönliche Bemerkung: Hausbesitzer sind keine Sozialinstitutionen. Sozialprobleme müssen auf andere Art gelöst werden. Das gilt, obwohl ich sehr viele Hausbesitzer kenne, die ihre Mietzinse sehr sozial ansetzen. Noch eine weitere Vorbemerkung: Ein erheblicher Teil der

Mieter, die über den Mietzins schimpfen, geben mehr für das Auto als für die Miete aus.

Anfangs der siebziger Jahre hatten wir während zwei Jahren keinen Mieterschutz. Es gab damals landesweit praktisch keine Schwierigkeiten, obwohl wir viel zu wenig Wohnungen hatten. Heute ist es anders. Mit dem neuen Verfassungsartikel und dem BMM schuf man trotzdem ein neues Interventionsinstrumentarium. Gemeinden, Gegenden, ja ganze Kantone wurden den neuen Mieterschutzbestimmungen unterstellt. Damit wurde eine grosse Rechtsungleichheit geschaffen, weil einerseits viele Kantone zuviele Gemeinden unterstellt haben, andererseits wieder einzelne Gemeinden, die notwendigerweise hätten unterstellt werden sollen, nicht unterstellt wurden. Ich glaube, es ist auf diesem Gebiete – ich komme später noch darauf zurück – eine Rechtsverleumdung festzustellen, die nach einer grundsätzlichen Regelung ruft. Der Einsatz von Schlichtungsstellen hat sich unterschiedlich gut bewährt. Deren Arbeiten sind aber weitgehend als positiv zu bezeichnen. Viele Differenzen und Streitigkeiten konnten im Gespräch erledigt werden. Prozesse wurden damit verhindert; das Verhältnis Mieter/Vermieter wurde damit entkrampft.

Nach unserer Auffassung genügen die jetzigen staatlichen Massnahmen vollauf. Eine weiter gehende, interventionistische Initiative wurde im letzten Jahrzehnt durch das Volk deutlich verworfen. Dies hielt allerdings die Mieterverbände nicht davon ab, 1982 eine neue Initiative einzureichen, obwohl der sehr mieterfreundliche Bundesrat bereits einen neuen Verfassungsartikel und die Abänderung des OR und des Gesetzes in Vorbereitung hatte.

Unsere Partei hat im Vernehmlassungsverfahren starke Bedenken gegen eine rigorose Verstärkung des Mieterschutzes zum Ausdruck gebracht. Dass durch zu einschneidende Massnahmen der Wohnungsbau blockiert und die Freude am Besitz von Mietliegenschaften auf einen Tiefpunkt absinken werde, wenn die staatlichen Interventionen zu gross werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Ueber die Nettoerlöse von Mietliegenschaften sind die Mieter leider nur unvollständig im Bilde. Es kursieren da immer wieder die unmöglichsten Gerüchte.

Viele Hausbesitzer könnten mit Obligationen oder Aktien weit höhere Renditen erwirtschaften, als sie dies mit Liegenschaften können. Die ständig steigenden Unterhalts-, Isolations- und Erneuerungskosten beschneiden die Renditen empfindlich. Wir möchten festhalten: Eigentum macht nicht immer frei, sondern kann auch sehr belastend sein. Nicht jeder Hauseigentümer ist ein Krösus und längst nicht jeder Mieter ein armer Teufel. Ich kenne Mieter, die Millionäre sind, sich als Mieter wohlfühlen und keine Risiken tragen möchten. Ich kenne aber auch Vermieter, die Mühe haben, die Mittel für den Unterhalt ihrer Liegenschaften aufzubringen. Man muss immer etwas relativieren.

Mit der Initiative ist beabsichtigt, den Mieterschutz auf die ganze Schweiz auszudehnen. Dies ist auch mit dem Gegenvorschlag möglich, nicht aber mit dem heutigen Verfassungsartikel. Die von den Initianten beabsichtigte Kostenmiete greift weit in unser freiheitliches Wirtschaftssystem hinein und muss deshalb abgelehnt werden. Die Früchte einer geschickten Planung und Ueberbauung, der Besitz und Erwerb günstigen Baulandes, zum Beispiel durch Schenkung oder Erbschaft, sollen nach Ansicht der Initianten dem Mieter zugute kommen. Dies darf doch nicht im Ernst die Absicht dieser Leute sein! Wenn keine Chance mehr besteht, normale Renditen zu erwirtschaften, wird der Wohnungsbau erlahmen. Dadurch wird die Wohnungsmarktlage verschärft, denn der beste Mieterschutz sind genügend oder etwas zuviel Wohnungen. Wir haben in unserem Land die beste Wohnungsversorgung aller Industrienationen – auch dies muss einmal gesagt werden. Sorgen wir dafür, dass dies auch weiterhin so bleiben wird. Mit dem Druck Richtung ewige Miete wird der Wohnungsmarkt verknappt. Selbst die Möglichkeit weitergehender Erstreckung von Mietverhältnissen kann den Wohnungsmarkt bereits stark tangieren. Die Möglichkeit, dass finanzschwache oder nicht ordnungsliebende Wohnungssuchende – es

gibt auch solche – eine Bleibe finden, sinkt mit der Zunahme des Mieterschutzes. So, wie der Mieter seinen Vermieter innert drei Monaten loswerden kann, so sollte auch der Vermieter die Möglichkeit haben, einigermaßen frei über seinen Besitz zu verfügen. Haben Sie sich schon vorgestellt, was es in einem einfachen Mehrfamilienhaus, das zum Beispiel ein Handwerker für seine Altersrente gebaut und worin er alles investiert hat, bedeuten kann, wenn verschiedene Mieter kündigen und sich keine neuen Mieter finden? Vom Schutz dieses Vermieters spricht niemand. Dabei ist er auch ein kleiner Mann.

Das Mieterproblem wird überbewertet. 98 Prozent der Kündigungen stammen vom Mieter. Wenn Sie von den restlichen 2 Prozent diejenigen abziehen, welche die Miete nicht bezahlen, die Wohnung nicht sachgemäss unterhalten oder mit den übrigen Mietern in Streit leben, bleibt nur noch wenig für Willkür übrig. Viele Leerwohnungen, sagt man, seien bereits für später besetzt. Es seien also nicht etwas über 20 000 leere Wohnungen vorhanden, sondern wesentlich weniger. Ich behaupte, dass das 40 000 bis 50 000 sind. Denn die zum Teil bereits auf einen späteren Zeitpunkt vermieteten Wohnungen werden meistens durch Mieter besetzt, die noch in anderen Wohnungen sind, welche ihrerseits als besetzt gezählt werden. Das haben eigene Erhebungen von mir klar zum Ausdruck gebracht.

Wenn unsere Fraktion sich trotzdem für den tiefgreifenden Gegenvorschlag ausspricht, so deshalb, weil wir einer Ueberführung des Mietnotrechtes ins ordentliche Recht zustimmen möchten. Die Initiative ist weit überrissen und hätte kontraproduktive Folgen. Sie löst die Probleme nicht und muss auch aus wirtschaftlichen Gründen abgelehnt werden.

Wir Freisinnigen beantragen Zustimmung zum Antrag der Kommissionsmehrheit und bitten Sie, in diesem Sinne zu beschliessen.

M. Melzoz: Après M. Flubacher qui nous a présenté la défense et l'illustration de la position et du rôle du bailleur, permettez-moi d'exprimer l'avis que les associations de locataires avaient de très bonnes raisons, en 1982, de déposer l'initiative dont nous débattons en ce moment.

Elles ont aujourd'hui aussi de très bonnes raisons de maintenir l'initiative. J'en citerai trois.

Premièrement, le climat général dans le secteur locatif ne s'est guère amélioré depuis 1982. Certes on dénombre à ce jour un peu plus d'appartements vides qu'il y a une année. Ceux-ci ne représentent toutefois, selon les statistiques publiées par l'OFIAMT, qu'une infime partie de l'ensemble du parc immobilier, soit 0,79 pour cent contre 0,76 pour cent douze mois plus tôt. Ce taux n'était que de 0,13 pour cent à Lausanne, 0,20 à Genève, 0,31 à Berne, 0,32 à Zurich, pour ne citer que quelques exemples parmi les plus frappants. Les données statistiques n'éclaircissent cependant que très imparfaitement la réalité des choses. On en saisit mieux la signification lorsqu'on sait que les logements vacants sont généralement très chers, parfois insalubres, que beaucoup sont à vendre, donc inaccessibles à la plupart des intéressés. L'offre n'est pas adaptée à la demande, aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif. Elle s'adresse surtout aux couches sociales les plus favorisées.

Dans ces conditions, et bien que la poussée démographique se soit affaiblie, un gros et durable effort est à faire pour maîtriser la situation. Quoi qu'il en soit, le statut du locataire reste précaire. En cas de résiliation du bail ou d'augmentation du loyer, les difficultés apparaissent le plus souvent que le locataire aura mille peines à surmonter. Face à ces problèmes de congé et de hausse, la protection actuelle du locataire n'est pas à la hauteur de la situation. Il convient donc de l'étoffer par la voie légale, tout d'abord au niveau constitutionnel et ensuite sur le plan législatif. Malheureusement, le contre-projet du Conseil fédéral, même amendé par la commission, n'apporte pas de solution pleinement satisfaisante à ces problèmes.

Deuxième raison de maintenir l'initiative: Le contre-projet, dans la version adoptée par le Conseil des Etats, s'éloigne

nettement des objectifs poursuivis par l'initiative. Au surplus, il s'écarte dangereusement de la ligne médiane tracée par le Conseil fédéral. La recherche d'une solution de compromis en est ainsi rendue plus difficile.

Enfin, troisièmement, les efforts déployés depuis une quinzaine d'années pour conclure des accords-cadres, avec les représentants des milieux immobiliers, ont presque toujours échoué. Mais, même dans l'hypothèse où nous aboutirions, ici ou là, à la signature de conventions-cadres, il faut être conscient que la lutte contre les loyers inéquitables et les congés injustifiés reste malgré tout une tâche du législateur, les solutions légales et conventionnelles étant complémentaires.

Le groupe socialiste apporte son soutien à l'initiative. Il le fait avec d'autant plus de conviction que celle-ci lui paraît équilibrée, raisonnable, praticable et surtout nécessaire.

De quoi s'agit-il en réalité? Il n'est peut-être pas inutile de le rappeler, en soulignant que l'initiative veut protéger les locataires contre tous les types de congé, alors que le contre-projet, direct ou indirect, proposé par le Conseil fédéral, ne vise que le congé repréailles. Ce qui est bien; mais insuffisant. En fait, la majorité des congés donnés par les bailleurs aux locataires le sont, soit pour augmenter le loyer – c'est le cas le plus fréquent – soit pour effectuer des travaux de rénovation ou de modernisation plus ou moins spéculatifs, soit pour pouvoir vendre l'appartement en propriété par étage – c'est ce qu'on appelle le congé-vente.

Or, le contre-projet du Conseil fédéral, corrigé par la commission, ne protège pas contre les trois types de congé que je viens d'énumérer, alors que l'initiative couvre précisément ces cas, en rendant possible leur annulation.

A ces considérations, j'en ajouterai une autre. Les initiants demandent – et c'est le point central de leur proposition – que les congés injustifiés puissent être annulés à la requête du locataire. Sur ce plan, le contre-projet est lacunaire. Il l'est tout aussi en ce qui concerne la motivation du congé dont nous demandons avec insistance qu'elle soit rendue obligatoire, faute de quoi la protection du locataire contre une résiliation injustifiée du bail sera toujours un leurre. Enfin, selon le contre-projet, le locataire supporte le fardeau de la preuve lorsqu'il entend faire valoir l'inefficacité ou l'annulabilité d'un congé.

Nous attachons beaucoup de prix à ce que cette question puisse être résolue dans le sens demandé par les initiants, pour une autre raison encore. Même lorsque le congé est donné sans motifs valables et a des conséquences très pénibles pour le locataire d'un appartement ou d'un local commercial, celui-ci peut, dans le meilleur des cas, obtenir une prolongation limitée dans le temps de son bail. Or, la prolongation, même améliorée dans le sens du contre-projet, n'apporte pas une solution satisfaisante à ce problème. L'expérience enseigne en effet que le seul risque de recevoir le congé retient beaucoup de locataires d'exprimer leur désaccord éventuel avec les bailleurs, le cas échéant, de faire valoir leurs droits. Il est donc important que le propriétaire doive motiver le congé et que le juge puisse, sur requête du locataire, l'annuler s'il est injustifié.

Les bailleurs et propriétaires, dont le comportement est correct – ils sont nombreux, j'en conviens – n'ont rien à craindre de l'initiative. Ils ne courront en tout cas pas le danger de devoir un jour, comme le craignait M. Flubacher, se substituer à nos institutions sociales.

Il en va de même des investisseurs. La notion de loyer fondé sur les coûts est parfaitement défendable. Elle permet aux propriétaires de procéder aux adaptations de loyer dans la mesure nécessaire pour couvrir les charges d'exploitation, les frais d'entretien et d'administration, les intérêts hypothécaires et, surtout, de rémunérer convenablement le capital propre investi.

Dans ces conditions, la construction d'immeubles sera certes dissuasive pour les spéculateurs, mais attractive et intéressante pour ceux qui se contenteront d'un rendement normal des fonds placés dans la pierre.

Avant de conclure, j'exprime le vœu, au nom du groupe socialiste, que la votation populaire puisse intervenir dans

les meilleurs délais, de manière à ouvrir rapidement la voie à l'examen, puis à l'adoption des contre-projets indirects présentés sous la forme d'une révision du chapitre du bail à loyer et du bail à ferme du code des obligations et d'une loi instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif.

S'agissant de la proposition présentée par M. Weder, qui a pour but de réintroduire dans l'article constitutionnel la notion d'inefficacité des congés abusifs, nous ne cachons pas que nous préférons le terme d'annulabilité qui est plus connu en droit suisse – le rapporteur de langue française l'a relevé tout à l'heure – et surtout plus clair. C'est aussi l'avis des auteurs de l'initiative que nous avons entendus en séance de commission.

Une législation nouvelle, moderne, fondée sur l'article constitutionnel proposé par l'initiative populaire, apporterait sécurité et clarté dans les relations entre locataires et propriétaires. Elle ne pourrait être que bénéfique pour tout un secteur de notre vie économique et sociale, qui jusqu'ici n'a que trop été perturbé et empoisonné par des comportements antagonistes et conflictuels.

Le groupe socialiste reconnaît que le texte issu des travaux de la commission mérite attention et qu'il n'est pas dépourvu d'intérêt dès l'instant où il est relativement proche des buts visés par l'initiative. Son adoption pourrait peut-être en faciliter le retrait. C'est pourquoi le groupe socialiste votera en faveur de l'initiative puis, en cas d'échec de celle-ci, il se ralliera à l'article constitutionnel tel que façonné par la commission.

Schärl: Die Fraktion der CVP, für die ich spreche, ist mit dem Bundesrat, dem Ständerat und der Kommissionenmehrheit des Nationalrates völlig einig, dass die Volksinitiative für Mieterschutz in der Art, wie sie die Initianten einbrachten, einen krassen Eingriff in das in seinen Grundzügen freiheitlich ausgerichtete marktwirtschaftliche System unseres Landes bedeuten würde und somit abzulehnen ist.

Die Notwendigkeit einer Verbesserung des Mieterschutzes hingegen, der die Gültigkeit der Missbrauchsgesetzgebungsvorschritten auf die ganze Schweiz ausdehnen würde, scheint uns gegeben.

Wir nehmen Notsituationen, in die zum Beispiel alte Menschen, Leute mit niedrigem Einkommen, grosse Familien, aber auch kleine Geschäftsbetriebe, Handwerker usw. durch eine Kündigung kommen können, ernst und akzeptieren den Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative.

Wir finden es gut, dass sich die Kommissionenmehrheit dafür ausspricht, Verfassungsänderungen und Gesetzesberatung getrennt zu behandeln. Es gibt Anliegen der Initianten, die in das Gesetzgebungsprogramm aufgenommen werden können, sicher aber nicht in die Verfassung gehören.

Die CVP-Fraktion ist für eine massvolle Verstärkung des Kündigungsschutzes und ist zufrieden, wenn damit im Sinne der Familienfreundlichkeit etwas Positives geleistet werden kann. Obwohl bekannt ist, dass das Wohnungsangebot recht gross ist, betonen wir, dass Wohnungen für grössere Familien immer noch Mangelware sind und die Wohnbauförderung in diesem Bereiche auch in Zukunft noch einiges leisten muss.

Das sind die Gründe, warum die CVP-Fraktion den Gegenvorschlag des Bundesrates gut findet und in Artikel 34 der Mehrheit der Nationalratskommission zustimmt.

M. Cottet: Partant du désir louable d'assurer aux locataires la protection à laquelle ils ont droit, l'initiative de leur organisation faitière a tendance à tenir pour vérité l'hypothèse selon laquelle le contrat de bail met en présence deux partenaires dont l'un, le propriétaire, est puissant, donc porté à abuser de la situation et l'autre, le locataire, est faible et en conséquence incapable de faire valoir ses droits dans tous les cas par la procédure habituelle. Ne risque-t-elle pas de substituer au mal un autre mal en allant trop loin, en assurant de manière trop absolue la position du locataire, plaçant par le fait le propriétaire en état d'infériorité. Cela

pourrait être le résultat de l'alinéa 3 de l'article constitutionnel 34septies proposé disant: «Les congés injustifiés doivent être annulés à la demande du locataire».

L'intérêt des locataires se trouve dans la recherche d'une véritable solution d'équilibre où chacun des partenaires, conscient de ses devoirs aussi bien que de ses droits, s'efforce à la collaboration, condition morale du confort des appartements offerts aux ménages suisses.

Pour que des appartements soient mis à la disposition des locataires quelqu'un a dû construire, engager de l'argent, prendre des risques. Il serait faux de prétendre que seul le profit espéré a été le moteur de l'opération. L'économie en général et les promoteurs sont la plupart du temps partie prenante à un intérêt évident à ce que le prix des loyers soit raisonnable. Il est arrivé fréquemment que des entrepreneurs combinent la possibilité d'occuper leurs ouvriers en cas de fléchissement de la conjoncture à celle de mettre des appartements sur le marché. Pour des raisons de concurrence, ils s'en tiennent, la plupart du temps, à des tarifs modérés.

Les communes ont elles-mêmes construit des immeubles locatifs comme l'ont fait les nombreuses coopératives vouées à la réalisation d'habitations à loyer modéré. Ne s'agit-il pas là de promoteurs dignes, eux aussi, d'intérêt ou tout au moins en droit de bénéficier de position juridique égale à celle des locataires? Le fait de mettre pratiquement à tout coup le locataire en position de refuser de donner suite à un avis de résiliation du bail ne saurait manquer d'avoir un effet dissuasif sur les promoteurs en puissance, les mieux intentionnés d'entre eux n'échappant guère à cette forme de découragement.

Au surplus, grâce à sa position quasi inattaquable, le locataire, qui parfois pose des problèmes non seulement au propriétaire et à la gérance mais aux autres locataires de l'immeuble, pourrait devenir un sujet de tension et provoquer des départs non souhaités et tout aussi regrettables du point de vue social.

Dernière grave critique, les obstacles élevés contre des congés légitimes auront pour conséquence l'examen toujours plus sourcilieux et désobligeant, à la limite, des candidats locataires et l'éviction de ceux qui prêteront à la méfiance.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'UDC estime que, dans la forme donnée au futur texte constitutionnel, l'initiative de l'Union suisse des locataires n'est pas le moyen adéquat de répondre aux questions qui peuvent se poser et qu'elle doit être rejetée.

Le texte de la commission du Conseil national qui constitue en fait un amendement à celui du Conseil des Etats, conforme à une nouvelle proposition du Conseil fédéral, n'est peut-être pas totalement satisfaisant en ce sens qu'il introduit dans la constitution un élément qui n'obéit plus au principe de la coresponsabilité des partenaires, bien que les termes aient perdu de leur caractère impératif. La loi devrait toujours dire à quel devoir correspond le droit qu'elle institue ou qu'elle renforce.

Peu satisfaisante, elle aussi, est la traduction du terme allemand «Anfechtbarkeit». Le terme «annulabilité» n'est pas la traduction littérale. Il contient l'idée d'une voie plus rigoureuse que le terme allemand. Au surplus, les linguistes et les dictionnaires lui font grise mine et si les uns l'admettent comme une évolution pratique de la langue, d'autres l'ignorent tout simplement. Moins apprécié encore et donc à proscrire se trouve être le terme «contestabilité» que j'avais moi-même proposé en tant qu'alternative à la commission. Avec ses défauts, le contre-projet, issu des débats de la commission, représente tout de même la voie raisonnable, cela d'autant plus que nous sommes pressés par le temps, vers le renforcement de la position du locataire dans ce qu'il a de légitime. Il évite les imprécisions de l'initiative. Aux yeux des représentants des organisations immobilières, il constitue une solution praticable, propre à sauvegarder la signification essentielle du contrat.

Conscient de l'importance de l'objet et de l'intérêt bien compris des locataires, le groupe de l'UDC soutient dès lors

le contre-projet de la commission et vous invite à faire de même.

Weder-Basel: Bei der Auseinandersetzung zwischen Vermieter und Mieter zieht der letztere in der Regel den kürzeren. Es ist daher verständlich, dass von Mieterschutzkreisen das Begehren nach vermehrtem Schutz der Mieter eingereicht wurde, um so mehr, als besonders in städtischen Agglomerationen nicht nur eine Wohnungsnot, sondern eine eigentliche Mietzinsnot besteht. Für kinderreiche Familien wird es immer schwieriger, Wohnungen zu tragbaren Mietzinsen zu finden. Wenn die Lohn- und Vermögensverhältnisse dieser Familien bescheiden sind, wird die Suche nach einer angemessenen, preisgünstigen Wohnung zu einer existentiellen Frage.

Es wäre nicht korrekt, bei der erwähnten Mietzinsnot nicht auf die verheerenden Auswirkungen der ungehemmten Boden- und Immobilienspekulation hinzuweisen. Eine Gesellschaft, die es zulässt, dass Spekulanten im Schlafe Millionen verdienen, muss die Schwächsten bei diesem bunten und lukrativen Treiben schützen. Daher muss das Recht auf ein finanziell tragbares, menschenwürdiges Wohnen Vorrang vor dem freien Verfügungsrecht des Wohnungsbesitzers haben.

Die Vorstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes einerseits ist Illusion. Wer andererseits von Verstaatlichung redet, verkennet die Situation völlig. Der anständige Vermieter hat überhaupt nichts zu befürchten. Hingegen wissen Spekulanten und rücksichtslose Immobilienhändler, dass ihnen auf die Finger geklopft wird, wenn sie ihre Hand allzu tief ins Portemonnaie des praktisch wehrlosen Mieters stecken.

Wer etwa die Tageszeitungen aufschlägt und die horrenden Preise für Wohnungen zur Kenntnis nimmt, kann ermessen, wie es Neuvermählten zumute ist, die beabsichtigen, eine Familie zu gründen. Ohne Zweitverdienst ist eine solche Absicht kaum zu realisieren. An diesem Zweitverdienst scheitern nicht selten Ehen, zumindest muss die Kindererziehung sehr häufig darunter leiden. Der Mieter soll verstärkt vor Kündigungen unter falschen Vorwänden geschützt werden. Herr Flubacher, es geht nicht darum, die normale Kündigung der einen oder anderen Seite zu schützen. Es geht darum, die Kündigungen unter falschen Vorwänden offenzulegen. Kündigungen als Vergeltungsmassnahme und Kündigungen bei spekulativen Verkäufen sollen zukünftig ebenfalls verhindert werden.

Dieser Schutz – und das kam bis jetzt nicht zum Ausdruck – soll aber auch den Geschäftsmietern zugute kommen, denn für sie gilt grundsätzlich das gleiche wie für Wohnungsmieter. Bei Geschäftsmietern können ungerechtfertigte Kündigungen sehr wohl Existenzen zerstören. Viele kleine Geschäfte mussten ihre Aktivitäten aufgeben, nicht wegen übermächtiger Konkurrenz, wie man annehmen könnte, sondern wegen astronomischer Mietzinse und ungerechtfertigter Kündigung. Wer also mit unserer Fraktion für die Geschäftsmieter eintritt, tut gut daran, den bundesrätlichen Vorschlag anzunehmen.

Im Verhältnis Mieter/Vermieter bleiben zudem viele Konflikte unausgetragen. Die Mieter schweigen und machen die Faust im Sack, weil sie befürchten, nach einer Auseinandersetzung würde ihnen die Kündigung ins Haus flattern. Es darf jedoch nicht sein, dass Mieter aus Wohnungen verjagt werden, weil sie beispielsweise in guten Treuen ihre gesetzlichen Rechte wahrgenommen haben. Wenn Mieter aus Angst vor Kündigung ihre Rechte gar nicht erst verteidigen, ist dies nicht in Ordnung und unseres demokratischen Staates unwürdig.

Mit dem Vorschlag des Bundesrates wird nach Auffassung der LdU/EVP-Fraktion ein Ausgleich der Interessen angestrebt. Der Willkür der Vermieter soll die Sicherheit der Mieter entgegengestellt werden. Für den Vermieter kann es übrigens sehr gleichgültig sein, wer ihm die Miete entrichtet, für den Mieter hingegen bedeutet eine Kündigung möglicherweise einen tiefen Einschnitt in sein bisheriges Leben. Stichwörter hierzu wären: «Dach über dem Kopf, Verlassen

der vertrauten Umgebung, Verlassen von Vereinen, Verlust guter Nachbarschaft, Schulwechsel für die Kinder».

Wie der Vermieter hat auch der Mieter Anrecht auf Verwurzelung, Sicherheit und – soweit möglich – auch auf Geborgenheit und Wohnlichkeit.

Die LdU/EVP-Fraktion schlägt Ihnen den Vorschlag des Bundesrates zur Annahme vor. Wir ziehen das Wort «Unwirksamkeit» dem Wort «Anfechtbarkeit» vor. Der bundesrätliche Vorschlag kommt dem Begehren der Initianten ein grosses Stück entgegen, und ich würde mich nicht wundern, wenn die Initiative nach Annahme des unveränderten bundesrätlichen Vorschlages zurückgezogen würde. Falls der bundesrätliche Vorschlag jedoch durchfällt, werden mehrere Mitglieder unserer Fraktion für die Initiative eintreten, und zwar aus der Erkenntnis heraus, dass eine weitsichtige Politik Rücksicht auf die Schwächsten der Gemeinschaft verlangt und denjenigen das Handwerk legt, die glauben, sich auf dem Buckel ohnmächtiger Mieter rücksichtslos bereichern zu können.

Einhellig lehnt unsere Fraktion den Vorschlag des Ständerates ab. Dieser Vorschlag lässt einen Mieterschutz, wie wir uns diesen vorstellen, nicht zu. Kenner der Materie glauben sogar, dass er – im Vergleich zur gegenwärtigen Gesetzgebung – einen Rückschritt bedeutet.

Namens unserer Fraktion ersuche ich Sie, unserem Antrag zu entsprechen und den unabgeänderten bundesrätlichen Vorschlag zu unterstützen.

M. Bonnard: Le groupe libéral admet la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission de soumettre l'initiative au peuple, en lui recommandant de la rejeter. Nous considérons que celle-ci est excessive, elle bouleverserait profondément notre système de protection des locataires. La législation actuelle, qui se limite à la lutte contre les seuls abus, disparaîtrait; elle serait remplacée par une législation qui soumettrait l'ensemble des rapports entre locataires et propriétaires ou bailleurs au contrôle généralisé de l'autorité, qui n'interviendrait non plus seulement en cas d'abus, mais toutes les fois que les clauses du contrat ne correspondraient pas à ses propres vues. Un tel système est incompatible avec plusieurs principes essentiels de notre ordre juridique, en particulier avec la garantie de la propriété et la liberté contractuelle. Nous n'en voulons pas. D'ailleurs, l'admission de l'initiative ne tarderait pas à détourner de la construction le secteur privé qui, on le sait, fournit pourtant l'essentiel des logements. Les locataires n'y ont aucun intérêt. Nos collègues de la minorité se refusent à voir cette conséquence. Nous ne les comprenons pas. Obnubilés par quelques cas – que nous condamnons avec eux, naturellement – ils agissent finalement contre les intérêts de la majorité des personnes qu'ils prétendent aujourd'hui défendre.

Si le bateau politique dans lequel ils sont montés arrive à bon port, les locataires en place – je dis bien les locataires en place – leur seront sans aucun doute reconnaissants. Mais les bataillons sans cesse grossissants de candidats à des logements resteront désarmés devant l'immobilisme d'un marché du logement toujours plus pétrifié et toujours plus maigre. Ce jour-là, je crains qu'ils ne comprennent mieux qu'aujourd'hui qui aura défendu leurs véritables intérêts dans nos débats actuels.

Le groupe libéral se rallie aussi sans hésitation à la décision du Conseil des Etats de surseoir aux délibérations sur le projet de révision du code des obligations et sur le projet de loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Il ne le fait pas tant pour des questions de délais que pour des motifs de fond. Nos institutions distinguent entre la constitution et la loi, entre le peuple et les cantons qui sont le constituant et le Parlement qui est le législateur. A chacun ses compétences, à chacun ses responsabilités. Cessons donc de les mélanger. Le système du projet de loi élaboré en guise de contre-projet à une initiative revient en fait à donner au peuple des responsabilités qu'il n'a pas au moment où s'élabore la règle constitutionnelle. Les pouvoirs du peuple sur la loi s'exercent par le

canal du référendum, c'est-à-dire après que le Parlement a discuté la loi en toute indépendance. Ce dernier ne doit pas élaborer de loi sous la pression d'une initiative.

En ce qui concerne l'article 34septies que la commission propose en guise de contre-projet à l'initiative, le groupe libéral est nuancé. Certains de ses membres, désireux de pouvoir combattre le contre-projet comme l'initiative, se réservent de s'abstenir au moment du vote final. Notre groupe est cependant unanime à reconnaître que le projet représente une amélioration de la situation actuelle sur un point. Aujourd'hui, la Confédération ne peut légiférer qu'en faveur des locataires contre les propriétaires. Dorénavant, elle pourra légiférer pour protéger chacune des parties au contrat contre les abus commis par l'autre. Les abus du locataire, et malheureusement il s'en produit, pourront donc aussi être sanctionnés, l'équilibre entre les parties sera dès lors mieux assuré.

Notre groupe admet aussi qu'on peut, sans risque, biffer la réserve apportée par le Conseil des Etats en faveur de la liberté contractuelle qui est une institution fondamentale de notre ordre juridique et s'impose au législateur, même sans mention expresse.

Nous admettons aussi qu'il est utile de dire expressément dans le texte qu'une prolongation du bail n'est possible que pour un temps limité. Cette précision signifie qu'en dehors des cas d'abus la résiliation du bail demeure possible. Ainsi, le principe de la liberté contractuelle est sauvegardé, c'était pour nous essentiel.

Il reste une ambiguïté au sujet de laquelle je me suis permis, Madame la Conseillère fédérale, de vous écrire la semaine dernière. Je me demande si la prolongation du bail peut être sollicitée par le locataire seulement ou si elle pourrait l'être aussi bien par le locataire que par le propriétaire-bailleur. A mon avis, elle devrait pouvoir être sollicitée par les deux. En effet, la résiliation d'un bail par le locataire peut aussi avoir des conséquences pénibles pour le propriétaire – je connais des cas concrets. Je souhaite savoir si le Conseil fédéral partage mon avis et s'il peut déclarer que le texte constitutionnel en discussion aujourd'hui ouvre la procédure de prolongation du bail aussi bien au propriétaire-bailleur qu'au locataire.

Reste le problème essentiel. Aujourd'hui, les règles sur la protection des locataires ne sont applicables que dans les communes où sévit la pénurie. Dorénavant, elles devraient l'être sur l'ensemble du territoire suisse. La majorité de notre groupe accepte cette extension, mais elle le fait sans enthousiasme, essentiellement pour des motifs pratiques. Nous reconnaissons en effet qu'il devient de plus en plus difficile de définir la pénurie de logements. Cette pénurie a changé de contenu. Elle était quantitative, elle devient qualitative. Elle était généralisée, elle devient sectorielle. Le critère fondé sur la proportion de logements vides, autrefois utilisable, n'est plus guère commode aujourd'hui. Nous nous rallions donc en majorité au nouveau système.

Nous tenons cependant à souligner que, si la notion de pénurie de logements disparaît du texte constitutionnel, elle n'en continuera pas moins à jouer un rôle important dans toute cette matière. En effet, le juge responsable d'assurer la protection des locataires doit tenir compte dans son appréciation de chaque cas particulier, de la situation locale du marché du logement. Il doit être plus strict envers le propriétaire qui congédie le locataire, lorsque le marché du logement est tendu. Il doit être moins strict en revanche quand l'offre de logements comparables est suffisante. Inversement, le juge doit être plus strict envers le locataire qui résilie lorsqu'il y a peu de demandeurs de logements sur le marché; en revanche, il doit être moins strict lorsque les candidats-locataires sont nombreux. Il m'intéresserait de savoir si le Conseil fédéral partage mon avis. S'il nous répondait affirmativement, Madame la Conseillère fédérale, je ne peux pas exclure que la minorité de notre groupe finisse par soutenir votre projet.

Präsident: Herr Meier Fritz lässt im Namen der Fraktion der Nationalen Aktion/Vigilants mitteilen, dass seine Fraktion

die Volksinitiative für Mieterschutz ablehnt, den Antrag der Kommissionsmehrheit zum Gegenvorschlag aber unterstützt und auf ein Votum verzichtet.

M. Carobbio: En matière de protection des locataires contre les congés, en particulier les congés abusifs, il devrait y avoir une donnée qui est difficilement contestable. La législation en la matière est nettement insuffisante. Elle n'assure pas une protection juridique efficace des locataires contre les prétentions des propriétaires d'appartements, en particulier des gérants de certaines sociétés immobilières qui s'occupent de constructions locatives, surtout en vue de spéculer. C'est une donnée que le Conseil fédéral lui-même reconnaît puisque, appeler à prendre position sur l'initiative pour la protection des locataires, il lui a opposé toute une série de propositions que vous connaissez. Seuls peut-être les milieux des sociétés immobilières et certains représentants dans ce Parlement osent encore prétendre le contraire et parler, à propos des diverses solutions envisagées par le Conseil fédéral ou par la commission, de mesures d'ingérence de l'Etat dans les rapports privés entre bailleur et locataire, mesures qui pourraient freiner les investissements dans le secteur de la construction d'immeubles locatifs.

Quant aux locataires, ils connaissent bien cette situation d'insuffisance juridique en matière de protection contre les congés abusifs. Il suffit à ce propos de rappeler trois faits précis au sujet des droits en vigueur. Le premier: le bailleur n'est pas tenu de motiver le congé qu'il donne. Le deuxième: le congé abusif ne peut pas être annulé mais simplement prolongé pour deux ans au plus. Le troisième: l'arrêté prévoyant des mesures contre les abus dans le secteur locatif ne concerne pas tout le pays mais seulement les communes où sévit la pénurie de logements. A propos de ce dernier aspect, on pourrait discuter longtemps au sujet de l'arbitraire des critères utilisés pour inclure ou exclure une commune de la liste de celles qui y sont soumises. Il suffit de rappeler les discussions que nous avons déjà eues en ce qui concerne la dernière initiative du Département fédéral de l'économie publique tendant à réduire le nombre des communes assujetties à cet arrêté.

Si on ajoute le fait que les dispositions en vigueur en matière de protection de locataires ne prévoient presque rien à propos d'un des derniers phénomènes de spéculation des milieux immobiliers qui sévissent dans certaines régions comme le Tessin, les cantons de Genève et de Vaud, le renforcement constitutionnel et législatif de la protection des locataires apparaît comme une nécessité urgente.

Je pense au fléau des congés-ventes, méthode que certains milieux immobiliers utilisent pour imposer leur loi à des locataires qui n'ont pas d'autre choix que d'accepter les conditions du bailleur. Les dispositions en vigueur n'offrent pratiquement aucune protection. Les vrais scandales qui en découlent ne peuvent plus être tolérés longtemps, d'autant plus que les conséquences ne touchent pas exclusivement les locataires mais aussi les villages, les communes dans lesquels ces opérations se font.

Cela dit, je vous rappelle que la lutte engagée par les locataires pour obtenir une législation efficace en matière de protection n'est pas d'aujourd'hui. Elle date des années septante et maintenant elle s'est concrétisée dans l'initiative en discussion, qui en est le dernier acte. Elle vise à créer la base constitutionnelle pour renforcer la législation en matière de protection des locataires. Pour l'essentiel, l'initiative demande d'inscrire dans la constitution deux principes: l'obligation pour le propriétaire de motiver le congé et la possibilité pour le juge d'annuler, à la demande du locataire, le congé injustifié ou abusif. Pour nous, ces deux revendications n'ont rien d'extravagant ni de déraisonnable, et je suis d'un avis opposé à ceux qui ont qualifié cette initiative d'irréaliste. Elle correspond à un principe de justice élémentaire, Messieurs Bonnard, Cottet et vous autres qui avez combattu l'initiative. Pour priver une famille ou une personne de son toit, le propriétaire doit disposer de motifs sérieux, valables; si tel n'est pas le cas, le locataire doit pouvoir continuer à occuper son logement. Il s'agit, me

semble-t-il, d'une prétention de la part des locataires logique, raisonnable, contre les prétentions des propriétaires qui agissent abusivement et non en revanche ceux qui agissent correctement. Prétendre comme le font ceux qui sont opposés à l'initiative qu'en prenant de telles mesures l'on ne fait que remettre en cause le caractère contractuel pour donner un pouvoir excessif au locataire et au juge, c'est utiliser des arguments juridiques formels pour protéger les intérêts des milieux immobiliers.

Finalement, par le biais de la constitution et de la législation, on veut empêcher que propriétaires et locataires soient placés sur pied d'égalité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, Monsieur Bonnard, en soutenant l'initiative, on défend vraiment les intérêts des locataires et on ne va pas dans la direction que vous avez indiquée. Quant aux propriétaires qui agissent correctement, ils n'ont rien à craindre d'une disposition plus incisive insérée dans la législation.

C'est en fonction de toutes ces considérations que le groupe du Parti du travail, du PSA et du POCH considère l'initiative pour la protection des locataires, que nous avons du reste appuyée dès son lancement, comme une proposition valable et raisonnable qui mérite d'être soutenue.

Certes, nous prenons acte du fait qu'en admettant que le problème soulevé par l'initiative est réel, le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et notre commission opposent à l'initiative des propositions qui vont dans le même sens, c'est-à-dire renforcer la protection des locataires. Mais, à notre avis, le degré d'efficacité des quatre propositions en discussion est différent. Pour notre groupe, le texte le plus clair et le plus précis reste celui de l'initiative, essentiellement parce qu'il repose sur les deux principes dont j'ai parlé. Quant aux projets du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, nous les considérons comme nettement insuffisants pour modifier la situation. Le texte le plus proche des revendications de l'initiative est évidemment celui de notre commission qui maintient tout de même le principe selon lequel il n'est pas nécessaire de motiver le congé, mais introduit celui de l'annulabilité du congé injustifié.

Par conséquent, malgré tout, nous soutenons l'initiative et nous considérons qu'elle est la seule qui puisse véritablement modifier la situation en faveur des locataires. Si nous devions être contraints de à choisir, en raison des jeux constitutionnels et parlementaires, et pour éviter le piège du double non, nous nous montreriez favorables, en dernier ressort, au texte de la commission qui pourrait constituer une base de compromis.

En conclusion, je vous fais part d'une considération. Nous regrettons le fait – même s'il n'y avait, paraît-il, pas d'autre possibilité – que l'on n'aborde pas déjà aujourd'hui les modifications concernant le code des obligations et la transformation en loi de l'arrêté instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Ce renvoi, même si je le comprends puisqu'il nous est juridiquement imposé par la décision du Conseil des Etats, ne fait que retarder l'amélioration de la législation en matière de protection des locataires.

Präsident: Wir kommen zu den Einzelsprechern.

Leuenberger Moritz: Mieten heisst wohnen, wohnen heisst leben. Es ist verbunden mit der Arbeit, mit dem Arbeitsplatz, mit der Schule. Wohnen ist ein Menschenrecht. Nicht etwa, weil die Mieter die ganz grosse Mehrheit der Schweizer Bevölkerung ausmachen, sondern weil Wohnen und Mieter-Sein wichtige Elemente im menschlichen Leben sind, wirft die Initiative zwei Anliegen auf.

1. Die Initiative möchte, dass jede Kündigung, jeder Eingriff in dieses Wohnen einen Grund haben muss, damit ein Mieter nicht grundlos auf die Strasse gestellt werden kann, damit er nicht vor Rachekündigungen Angst haben muss und daher auf Rechte, die er hat, verzichtet. Sie kennen alle den Fall, in dem ein Mieter, dem es in die Wohnung regnete, die Reparatur des Daches verlangte. Der Vermieter musste das Dach reparieren lassen, gleichzeitig aber kam die Kündigung, und das Bundesgericht hat diese Kündigung als rechtmässig geschützt. Was sagt sich also ein künftiger

Mieter im Regen? Lieber repariere ich «mein» Dach selbst, obwohl der Vermieter es machen müsste, denn sonst wird mir ja gekündigt. Oder denken Sie an die Diskussion um den Hypothekarzins. Es streiten sich Hauseigentümer und Banken um Milliarden, die wir Mieter bezahlen und die wir deswegen nicht als Senkung des Mietzinses geltend machen können, weil wir Angst haben, es komme die Retourkutsche in Form der Rachekündigung.

2. Ein weiteres Anliegen ist der Mietzins. Wer bezahlt denn heute, damit er überhaupt wohnen kann, diesen ausgewachsenen Stumpsinn von einem Gesetz über die zweite Säule? Es ist der Mieter. Und wer zahlt die Folgen der Bodenspekulation, die Folgen davon, dass bei uns Boden so eine frei handelbare Ware ist wie irgendein Paar Schuhe? Es ist der Mieter. Und deswegen will die Initiative nichts anderes, als dass die Mietzinse «angemessen» sein sollen.

Wenn Sie diese beiden Punkte der Initiative anschauen, sehen Sie: Die Initiative verlangt banale Selbstverständlichkeiten, die jeder anständige Vermieter – es gibt sehr viele davon, das will ich ausdrücklich anerkennen – schon längst einhält. Es ist eine Initiative, die sich nur und ausschliesslich gegen schwarze Schafe richtet. Ich frage mich daher, wieso sie dermassen vehement bekämpft wird. Wer diese Initiative bekämpft, ist entweder dafür, dass man grundlose Kündigungen aussprechen kann, oder er ist dafür, dass ein Vermieter unangemessene Mietzinse verlangen kann, oder – und das scheint mir halt leider auch der Fall zu sein – er ist ideologisch verblendet, kopscheu gemacht von einer kleinen radikalen Minderheit des Vorstandes des Hauseigentümergeverbandes. Anders kann ich mir nicht erklären, dass Herr Flubacher sagt, die Initiative sei weit überrissen. Was ist an diesen Banalitäten weit überrissen, frage ich Sie? Streifen Sie Ihre Scheuklappen weg und lesen Sie die Initiative – und Sie werden sehen, dass Sie dieser Initiative zustimmen müssen. Ein Ja zur Initiative ist eine Selbstverständlichkeit und bedarf gar keiner weiteren Argumente. Lassen Sie diese trickige Uebung des Gegenvorschlages und stimmen Sie der Initiative zu.

Spättli: Wenn man den Verfechtern der Initiative und jetzt soeben Herrn Leuenberger zugehört hat, müsste man den Eindruck gewinnen, dass in der Schweiz eine weitverbreitete, vorwiegend strukturell bedingte Missstandssituation im Mietwesen bestünde. Man müsste den Eindruck gewinnen, dass in grossem Umfange – ich betone das – ungerechtfertigte Mietzinse erhoben würden, dass in grossem Umfange missbräuchliche Kündigungen ausgesprochen würden, dass sich eine Grosszahl von Mietern in einer ständigen Angstsituation befänden und dass eine weit verbreitete Wohnungsnot herrsche. Ich glaube, diesen Unterstellungen stehen genügend klare Zahlen und Erfahrungen gegenüber. Sie sind bekannt; man muss sie hier nicht nochmals erwähnen. Sicher ist deshalb, dass die Behauptungen der Initianten in dieser Form weit übertrieben sind und in ihrer Konsequenz eben dann auch zu politischen Vorstössen führen, die, wie die vorliegende Initiative, eben doch über das Ziel hinausschiessen, und zwar gerade in den Augen derer, die die Initiative gelesen haben. Das hat mit ideologischer Verblendung überhaupt nichts zu tun.

Wir sind uns, Herr Leuenberger, wahrscheinlich weitgehend einig, dass die Wohnung und die Wahrung eines eigenen intimen Raumes mit einer vernünftigen Sicherheit ein sehr wichtiges persönliches Gut darstellen. Wir sind uns auch einig, dass Missbräuche vorkommen – es sind hier schliesslich Menschen am Werk, und es werden immer Menschen am Werk sein – und dass diese Missbräuche sinnvoll bekämpft werden müssen. Dagegen bestehen, Herr Leuenberger, auch seitens der Hauseigentümer, soweit ich mich erkundigt habe, keine grundsätzlichen Einwände. Dass es auch regionale Unterschiede in der Verfügbarkeit von Wohnraum gibt, ist klar, und dass das Mietzinsniveau in der Schweiz nach Landesgegenden sowie zwischen Stadt und Land Schwankungen unterworfen ist, ist nicht bestritten. Dies zeigt im übrigen auch das eindrückliche neue Werk «Wohnen in der Schweiz» des Bundesamtes für Wohnungs-

wesen. In diesem Sinne wissen wir die gesamtschweizerischen Statistiken, die die generellen, negativen Feststellungen der Initianten klar widerlegen, regional und im Einzelfall zu interpretieren.

Wenn man aber zum Beispiel von einem generellen, strukturellen Ungleichgewicht zwischen Mietern und Vermietern spricht, ist das eben eine simple und unrichtige Verallgemeinerung. Viele Mieter sind nämlich ausserordentlich flexibel, wenn es zum Beispiel darum geht, in einem gewissen regionalen Umkreis von günstigen Mietzinsen zu profitieren. Ich könnte Ihnen Beispiele nennen.

Jüngere Leute, jüngere Paare ohne Kinder oder mit Kindern, die nicht im schulpflichtigen Alter sind, sind natürlich flexibler als ältere Ehepaare und Ehepaare mit schulpflichtigen Kindern. Das ist ganz klar. Aber es gibt viele Beispiele – ich habe das letzthin auch aufgrund einer Grossüberbauung gesehen –, in denen die Mietzinse wegen Leerwohnungsbeständen gesenkt wurden; in jenem Fall ist in der Region sofort reagiert worden, und es hat in anderen Liegenschaften Kündigungen gegeben. Im weiteren muss man auch berücksichtigen, dass noch lange nicht immer der Mieter am kürzeren Hebelarm sitzt. Ueber 60 Prozent der Eigentümer von Wohngebäuden sind Privatpersonen, und da gibt es eine ganze Anzahl von Einzelpersonen, von Gewerbetreibenden, die ihre Anlagen für die Altersvorsorge in diese Liegenschaften investiert haben und sehr auf den Verdienst aus den Mieten angewiesen sind. Die Situation ist eben viel komplexer, als man sie des öfters darstellt. Angesichts dieser Situation brauchen wir natürlich eine Gesetzgebung, aber eine Missbrauchsgesetzgebung sowie einen Verfassungsartikel, der eben eine solche auch sicherstellt. Ich glaube doch – selbst wenn das von meinem Vorredner völlig in Frage gestellt worden ist –: Der Gegenvorschlag der Nationalratskommission trägt dem weitgehend Rechnung. In diesem Zusammenhang möchte ich einen Vorbehalt anbringen, der zwar nicht in diesem Gegenvorschlag enthalten ist, sich aber im Ständerat durchgesetzt hat. Er lautet: «... in Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses». Ich glaube, die Nationalratskommission hat zu Recht auf diese Ergänzung verzichtet. Wir wissen aber alle, dass wir uns hier ganz ausgeprägt in einem Spannungsfeld zwischen dem Bedürfnis nach Mieterschutz auf der einen und verfassungsmässig garantierten Grundrechten wie Eigentum, Handels- und Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit auf der anderen Seite befinden.

Es wäre fragwürdig, nun diese Vertragsfreiheit ausgerechnet hier in den Verfassungsartikel hineinzunehmen. Wenn aber trotzdem das Bedürfnis aufgetaucht ist und sich in der ständerätlichen Kommission durchgesetzt hat, liegen dafür gewisse Gründe vor, die auf der einen Seite die Initianten und zu einem Teil auch der Bundesrat vertreten müssen. Zum einen: Die richterliche Aufhebung der sogenannten ungerechtfertigten Kündigung, wie sie die Initiative verlangt, tangiert in dieser Form die Eigentumsgarantie und die Vertragsfreiheit, und die Bedenken, dass durch die Initiative eine Einschränkung der Vertragsfreiheit nicht nur dort angestrebt wird, wo ein ausgewiesenes Schutzbedürfnis des Mieters besteht, sind zu Recht vorhanden. Zum zweiten: Die im Entwurf des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen vorgesehene Anfechtungsmöglichkeit des Anfangsmietzins ohne Bedingungen weist ebenfalls in die Richtung einer gravierenden Einschränkung der Vertragsfreiheit. Wir sind uns wohl einig: Das Unterschreiben eines Mietvertrages im Bewusstsein, dass man den Mietzins nach Vertragsabschluss sofort anfechten will, verstösst doch krass gegen Treu und Glauben, sofern nicht eine Notsituation des Mieters vorliegt. Wenn auf die Ergänzung des Verfassungstextes in diesem Sinne verzichtet wird – und ich befürworte das –, glaube ich, wäre es hier nochmals am Platz, wenn seitens des Bundesrates eine klare Erklärung zugunsten der Gewährleistung dieser Vertragsfreiheit abgegeben würde. Der Entwurf der Nationalratskommission – er ist nicht nur so eine Ente, wie es mein Vorredner dargestellt hat – bietet meines Erachtens die Möglichkeit, die Begehren der Initian-

ten, soweit sie begründet sind, zu erfüllen. Es wäre zu begrüessen, wenn sich die Initianten angesichts dieser Lösung vielleicht doch noch einmal Gedanken über die Rechtfertigung ihrer Initiative machen würden. Damit würden sie auch zu erkennen geben, dass es ihnen wirklich um die schutzwürdigen Interessen der Mieter geht und dass sie – wie das übrigens in den Hearings der nationalrätlichen Kommission durch ihre Vertreter dargestellt wurde – nicht den Kern der Vertragsfreiheit tangieren wollen.

Hess: Ich bin weder Mitglied des Hauseigentümergebietes noch Eigentümer von Mieträumlichkeiten. Ich werde daher nicht in die Lage kommen, grundlose Kündigungen auszusprechen, und ich möchte Ihnen auch gerade aufzeigen, dass es mir nicht darum gehen kann, übersetzte Mietzinse zu fordern. Es ist Ihnen bekannt, dass bereits gemäss geltendem Verfassungsrecht der Bundesrat verpflichtet ist, in Gemeinden mit Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumlichkeiten Massnahmen zum Schutz der Mieter zu erlassen. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmungen verfügen wir bereits heute, allerdings im Notrecht, über Bestimmungen, die im wesentlichen folgende Bereiche regeln: Es sind Grundsätze festgelegt worden für die Weiterbelastung von Nebenkosten, die Indexierung der Mietzinsen, des weiteren Formvorschriften für Zinserhöhungen und Kündigungen, die Möglichkeit zur Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse – sowohl bei Vertragsabschluss wie bei allfälligen Erhöhungen –, zudem die Erstreckung von Mietverhältnissen, wenn eine Kündigung eine besondere Härte für den Mieter darstellt, und schliesslich die Einrichtung von kantonalen Schlichtungsstellen für Mietverhältnisse. Wenn also Herr Kollege Leuenberger vorhin sagen konnte, es gehe der Vermieterseite lediglich darum, ungerechtfertigt hohe Mietzinse kassieren zu wollen, so müssen wir ihm entgegen, dass eben bereits aufgrund des geltenden Rechts eine Anfechtungsmöglichkeit besteht. Die Initianten wollen nun eine radikale – so glaube ich – Änderung des einer möglichst freien Vertragsgestaltung verpflichteten Mietrechts herbeiführen. Waren bisher Zinsen oder andere Vermieterforderungen anfechtbar, wenn sie als missbräuchlich gewertet wurden, so sollen sie neu bereits dann angefochten werden können, wenn sie als unangemessen erscheinen. Sie können mir nun vorwerfen, es bedeute eine Wortklauberei, zwischen missbräuchlich und unangemessen differenzieren zu wollen. Aber in der Tendenz ist doch ganz klar eine Stossrichtung erkennbar, die eine Verschärfung der bisher gültigen Missbrauchsgesetzgebung herbeiführen will. Konnten bisher Mietverhältnisse vom Richter erstreckt werden, wenn die Kündigung für den Mieter eine besondere Härte bedeutete, soll neu der Richter generell ungerechtfertigte Kündigungen auf Begehren des Mieters aufheben können. Ist es bereits stossend, dass nur einseitig eine solche Regelung eingeführt werden soll, also nicht auch ein Aufhebungsrecht vorgesehen wird, wenn der Mieter ungerechtfertigt kündigt, so muss ich zudem noch darauf hinweisen, dass sich dieses Aufhebungsrecht des Richters schwer mit dem Grundsatz der freien Vertragsgestaltung verträgt. Ich kann daher diesem Systemwechsel nicht zustimmen.

Der Bundesrat hat uns einen Gegenvorschlag vorgestellt, der unter anderem eine Ausweitung des Schutzbereiches auf das ganze Gebiet der Schweiz bringt. Persönlich hätte ich auch ohne einen solchen Gegenvorschlag leben können, doch ich will mich ihm nicht weiter widersetzen. Ich lege immerhin Wert auf folgende Feststellung: Wenn unsere Kommission im Gegensatz zum Ständerat zu Recht darauf verzichtet, den Grundsatz der freien Gestaltung des Mietverhältnisses im Verfassungstext nicht mehr extra zu erwähnen, so kann das nicht bedeuten, dass die Missbrauchsbe-kämpfung nicht weiterhin diesem tragenden Grundsatz unseres Obligationenrechts untergeordnet werden muss, denn der Grundsatz der freien Gestaltung des Mietverhältnisses erhält eine zusätzliche Bedeutung, wenn wir – wie bereits angetönt – die Möglichkeit zur Anfechtung von missbräuchlichen Kündigungen einführen.

Gestatten Sie mir noch eine abschliessende Bemerkung:

Persönlich stehe ich voll dazu, dass wir den Mieter gegen eine missbräuchliche Ausnützung durch Vermieter schützen müssen. Hüten wir uns aber davor, unnötigerweise eine Frontenbildung nach dem Schema Gut/Bös zwischen Mietern und Vermietern aufzubauen, denn wir müssen zugestehen, dass der grosse Teil der Vermieter an einem guten, ausgewogenen Verhältnis mit dem Mieter interessiert ist und der Grossteil der Mietverhältnisse unproblematisch verläuft.

M. Rebeaud: Les écologistes au nom desquels je m'exprime – puisqu'ils sont quatre – appuient l'initiative populaire et, au cas où elle serait refusée par ce conseil, soutiendront également le contre-projet comprenant la modification suggérée par M. Longet.

A propos de l'initiative, j'ai encore relu ce matin avec attention, mais non sans peine, le message que nous a soumis le Conseil fédéral. Je ne comprends pas qu'on puisse la trouver peu claire simplement en raison de l'emploi de termes comme «inéquitable» ou «injustifié». Certes, ils n'ont pas fait une longue carrière dans notre jurisprudence, mais ils sont très bien définis dans le dictionnaire. Ils me semblent au contraire tout à fait appropriés. Une prétention inéquitable signifie qu'elle n'est pas juste ou excessive, notamment du point de vue des bénéfices. Tout à l'heure, j'ai entendu M. Bonnard nous dire que ce terme découragerait les investisseurs. Ainsi, la possibilité d'interdire des prétentions inéquitables désintéresserait les promoteurs dans le secteur de l'immobilier. Je ne comprends pas très bien. De toute façon, nous aurons beaucoup d'investissements étant donné les capitaux énormes qui vont être ou qui sont déjà amassés au titre du deuxième pilier. J'ai surtout le sentiment que l'hypothèse de M. Bonnard admet implicitement que la plupart des investisseurs dans le secteur immobilier se lancent dans le marché dans le but de faire des profits inéquitables. Ce procès d'intention me semble un peu audacieux.

Le message critique l'utilisation des termes «inéquitable» et «congé injustifié» parce qu'ils ne sont pas usuels dans notre jurisprudence. Or, sous le point 34, ce message se contredit lui-même. Il est dit que la notion d'inefficacité a été retenue car, contrairement à celle de nullité, elle n'a encore aucun contenu juridique déterminé et pourra être concrétisée de manière pertinente dans la loi. Ainsi, si les concepts «d'équité» et «de congé injustifié» n'ont pas de contenu juridique prédéterminé, ce Parlement pourra les définir plus précisément dans la loi. En tout cas, ils ont l'avantage d'être français alors que le terme «d'efficacité» ou «d'inefficacité» tel qu'il a été proposé par le Conseil fédéral est entendu dans un usage qui n'est pas du tout français et qui sera totalement incompréhensible.

Comme nous parlerons de toute façon du contre-projet, j'aimerais poser une question complémentaire à Mme Kopp. Je partage avec M. Bonnard le souci de ne pas opposer des «gentils locataires» aux «méchants propriétaires». En effet, il y a un certain nombre de petits propriétaires qui peuvent être victimes d'abus de la part de locataires qui profiteraient de rentes de situation ou éventuellement, dans certaines actions en justice, de rapports de forces qui leur seraient défavorables face à une association de locataires bien outillée. Cette situation est surtout vraie dans un certain nombre de cantons alémaniques. Elle l'est très peu dans mon canton où la plupart des propriétaires sont généralement des sociétés immobilières bien équipées pour résister. Donc, en complément à la question posée précédemment par M. Bonnard, dans le cas où l'on admet que le contre-projet peut aussi permettre de protéger, dans certaines situations, les propriétaires qui seraient victimes de congés abusifs donnés par leurs locataires, serait-il possible de distinguer des catégories de propriétaires?

M. Revacclier: Une constatation s'impose d'emblée dans ce débat: lutter contre les abus dans le secteur locatif, c'est bien, c'est nécessaire, mais construire plus de logements, c'est mieux, c'est indispensable. C'est pourquoi l'idée du Conseil fédéral d'opposer un contre-projet à une initiative

dont les excès paralyseraient à coup sûr la construction de logements doit être soutenue. Nul ne peut cependant nier que des conflits aigus peuvent surgir entre locataires et propriétaires, cela même dans les régions où l'offre et la demande en logements et locaux commerciaux s'équilibrent. Nous approuvons donc la proposition du Conseil fédéral d'étendre à l'ensemble du territoire suisse le champ d'application de l'article 34septies de la constitution. L'idée de base du contre-projet est de créer des conditions propices à la paix du logement, en deux mots, d'instituer un climat de confiance mutuelle entre les deux parties prenantes à un contrat de bail. Cela non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de l'encouragement à la construction de logements, dans laquelle économie privée, Confédération, cantons et communes sont engagés. Il faut pourtant reconnaître qu'en Suisse, dans leur immense majorité, les relations entre propriétaires et locataires sont correctes. Il est faux de généraliser, de vulgariser l'image du propriétaire en grand méchant loup, prêt à dévorer le gentil agneau, c'est-à-dire le locataire, car il existe des loups, des agneaux et des moutons noirs – comme l'a dit tout à l'heure M. Leuenberger – dans chaque catégorie de citoyens. Il faut donc dépassionner le débat dans l'intérêt de toutes les parties en cause; telle est la philosophie du contre-projet du Conseil fédéral et de la majorité de la commission du Conseil national. Notre offre de bons offices est donc raisonnable. M. Meizoz l'a bien compris au nom du groupe socialiste.

Dans sa version originelle, le contre-projet a le mérite de la clarté. Les objectifs sont bien définis, précis: protéger les locataires contre les loyers abusifs, empêcher les abus dans le domaine des loyers du logement, donner force obligatoire aux contrats-cadres ou autres mesures prises en commun par les associations de bailleurs et de locataires. La voie est donc toute tracée. Le contre-projet peut séduire l'électeur même dans les régions où la pénurie et le prix élevé du logement sensibilisent à l'extrême la population. Un détail encore, je laisse aux juristes et aux puristes de la langue de Molière le soin de s'exprimer sur la portée exacte du terme français «annulabilité» figurant dans le premier alinéa du contre-projet. Politiquement, il m'apparaît clair: un congé abusif pourra être annulé. Ainsi compris, le contre-projet va très loin dans le sens de l'initiative. Mais, contrairement à celle-ci, il tend à promouvoir la concertation et à sécuriser les rapports entre propriétaires et locataires. C'est là son principal mérite. Le Conseil des Etats nous propose une version plus concise, plus juridique, moins politique, moins convaincante pour le citoyen.

Pour cette raison, je vous invite à soutenir le contre-projet dans la version du Conseil fédéral et de la majorité de la commission et à rejeter fermement l'initiative en attirant également l'attention de leurs auteurs sur les risques du double non populaire.

Nauer: Die Fiktion eines angeblich funktionierenden Wohnungsmarktes hat bis heute ausgereicht, um wesentliche Verbesserungen der Rechte der Mieter im Bereiche von unangemessenen Mietzinsforderungen und ungerechtfertigten Kündigungen durch Vermieter als systemwidrig abzulehnen. Die Strukturen im Wohnungsbau lassen sich aber nicht in den Einheitsbegriff «Markt» einordnen; bestenfalls kann man von Teilmärkten reden: von Teilmärkten nämlich, die vom Standort und den jeweiligen Bodenpreisen beeinflusst sind; von Teilmärkten aber auch, die sich aufgrund der Kosten von Bauleistungen und den Wohnvorstellungen zum Zeitpunkt der Erstellung der Bauten ergeben. Wer von einem Markt, damit aber auch von marktwirksamen Kräften spricht, übersieht geflissentlich die gewaltigen Kostensprünge in den vergangenen Jahren, sei es in bezug auf die Bodenpreise, sei es in bezug auf die Preisentwicklung bei den Bauleistungen. Zwischen 1945 und 1950 bezahlten wir in den Aussenquartieren von Zürich 8 bis 25 Franken pro Quadratmeter Bauland. Heute bewegen sich die Bodenpreise in den gleichen Gebieten um 800 bis 1000 Franken. 1950 erforderte die Erstellung einer 4-Zimmer-Wohnung in

Zürich die Investition von höchstens 40 000 Franken, heute sind es mindestens 250 000 Franken. Dieses Gefälle zwischen Alt- und Neubauten führt, ob man es wahrhaben will oder nicht, in die Grauzonen der Spekulation. In den Städten und Agglomerationen verzeichnen zudem die Preise für Altliegenschaften seit einiger Zeit auffallende Sprünge nach oben. Preise, die weit über den nicht kleinlichen Schätzungen von erfahrenen Fachleuten liegen, werden immer mehr die Regel. Damit ist der Nährboden für missbräuchliche Mieten oder gar ungerechtfertigte Kündigungen nach wie vor gegeben. Im Gegensatz etwa zu Textilien, Elektronik oder Lebensmitteln kann man Wohnungen nicht in Entwicklungsländern zu Tiefstlöhnen produzieren, dann in die Schweiz transferieren und unserer Kaufkraft gegenüberstellen. Wohnungen müssen mit hiesigen Bodenpreisen und hiesigen Kosten für Bauleistungen gebaut werden. Im Vergleich zu anderen Konsumgütern ergibt dies für viele Nachfrager eine schlechte Relation zwischen deren Einkommen und den Mietzinsen von Neubauwohnungen. Dies führt zur paradoxen Situation, dass in zunehmendem Masse Neubauwohnungen leer stehen, während es nach wie vor an preisgünstigen Wohnungen mangelt. Ein funktionierender Markt als Regulativ gegen unangemessene Vermieterforderungen oder ungerechtfertigte Kündigungen existiert vor allem im Bereiche von früher erstellten Wohnungen nicht. Ich bestreite nicht, dass die Vorschläge des Bundesrates den Begehren der Mieterkreise sehr weit entgegenkommen. Da wir aber vorerst nur über die Initiative und den direkten Gegenvorschlag zu entscheiden haben, hege ich angesichts der Haltung unseres Rates beim Konsumkreditgesetz und bei der Preisüberwachung wenig Hoffnungen, dass mit der aufgeschobenen Revision des Obligationenrechtes ein besserer Kündigungsschutz zu erreichen sein wird. Damit wird aber eines der Hauptanliegen der Initianten nicht erfüllt. Ich ersuche Sie darum, dem Minderheitsantrag von Kollege Moritz Leuenberger zuzustimmen, wonach auf einen Gegenvorschlag verzichtet und Volk und Ständen die Annahme der Volksinitiative empfohlen werden soll.

Zum Schluss eine Erwiderung zu den Ausführungen von Herrn Flubacher. Ich opponiere nicht seiner Aussage, dass der Hausbesitzer keine Sozialinstitution sein kann. Als Präsident eines Verbandes mit über 100 000 Genossenschaftswohnungen weiss ich sehr wohl, dass auch wir keine Geschenke machen können. Ich möchte aber doch die Ausführungen von Herrn Flubacher insofern ergänzen, dass der Mieter auch nicht als Milchkuh betrachtet werden darf.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Neunte Sitzung – Neuvième séance**Mittwoch, 12. März 1986, Nachmittag****Mercredi 12 mars 1986, après-midi**

16.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.015

**Mieterschutz. Volksinitiative und
Gegenentwürfe****Protection des locataires.
Initiative populaire et contre-projets***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 190 hiervor – Voir page 190 ci-devant

Müller-Meilen: Von freier Marktwirtschaft kann im Wohnungs- und Mietwesen nur noch beschränkt die Rede sein. Dafür sind die Preisbildung und die Kündigung schon zu stark geregelt. Wir haben etwas wie eine eingemauerte Marktwirtschaft. Das ist immerhin besser als gar keine, als die etatistische Ordnung, wie wir sie in der Kriegs- und Nachkriegszeit bis 1970 hatten. Ihr Resultat war die Abschreckung der Investoren vom Wohnungsbau, was eine chronische Wohnungsnot verursachte. Darauf kam der Ruf nach noch mehr Mieterschutz mit der Folge von noch mehr Wohnungsnot. Erst der Übergang zur Missbrauchsgesetzgebung 1970 hat uns aus diesem Teufelskreis befreit. Es wäre verhängnisvoll, wenn wir erneut in diesen Teufelskreis gerieten. Die Volksinitiative würde den Weg dazu bereiten. Die Wohnung ist ein besonderes Gut, an ihr hängt für viele Lebensqualität. Deshalb ist auch der Schutz der Mieter vor missbräuchlicher Kündigung und anderen missbräuchlichen Handlungen gerechtfertigt.

Die heutige Regelung hat sich im ganzen bewährt, und das Verhältnis zwischen den meisten Mietern und Vermietern ist gut. Schwarze Schafe, wie sie Herr Leuenberger genannt hat, gibt es auf beiden Seiten.

Von einem freien Markt kann auch in bezug auf die Preisbildung nicht gesprochen werden. Die mögliche Anfechtung hat präventive Wirkungen. Für eine gleichwertige Wohnung können deshalb heute ganz verschiedene Preise, je nach Herstellungsjahr, bezahlt werden. Die Konsequenz ist eine starke Unterbelegung der billigeren älteren Wohnungen, eine übermässige Nachfrage nach mehr Wohnraum. Jeder Schweizer bewohnt jedes Jahr im Durchschnitt einen Quadratmeter mehr Wohnraum.

Diese Nachteile der heutigen Lösung muss man neben den Vorteilen auch sehen. Sie würden um ein Vielfaches verschärft durch neue staatliche Vorschriften, durch den Übergang von der Vergleichsmiete zur Kostenmiete und durch die Verschärfung des Kündigungsschutzes. Wir sollten den Rest des Marktes, den wir in der Wohnungs- und Mietpolitik noch haben, sorgsam hüten; denn er ist der Garant für eine genügende Wohnungsproduktion.

In diesem Sinne halte ich die Anträge des Gegenvorschlages für gerade noch tragbar. Aber eine verfassungsmässige Grundlage für eine weitergehende Reglementierung auf dem Mieterschutzgebiet würde gegen die längerfristigen Interessen sowohl der Mieter wie der Vermieter verstossen. Die Vorkämpfer der Initiative sind nicht die Zukunftsgerichteten, es sind im Grunde die Gestrigen, die die Zustände während und nach dem Kriege wieder einführen wollen. Ich werde gegen die Initiative und für den Gegenvorschlag der Kommission stimmen. Ich muss dabei keine Kröte

schlucken, Herr Hubacher. Ich fühle mich, um beim Getier zu bleiben, eher vor einem Crevetten-Cocktail mit reichlich pikanter Sauce.

Ich möchte noch eine Frage an Frau Bundesrätin Kopp richten: Ich bitte um eine Interpretation von bundesrätlicher Seite des neuen Begriffes der «Anfechtbarkeit». Es würde mich interessieren, wie er interpretiert wird, wie weit er gehen soll. Heisst das nur «Erstreckung», oder soll das bis zu einer Aufhebung der Mietverhältnisse gehen?

Leuenberger-Solothurn: Lassen Sie mich meiner Enttäuschung darüber Ausdruck geben, dass wir hier die Gelegenheit heute morgen und vermutlich auch diesen Nachmittag versäumt haben und noch versäumen werden, grundsätzlich über ein Mietrecht der Zukunft zu reden. Es ist ja durchaus vorstellbar, dass in den nächsten Jahren das, was in der Vergangenheit etwa als Wohnbauboom in die Geschichte eingegangen ist, tatsächlich der Geschichte angehört, zum Teil aus ökonomischen Gründen, weil offenbar im Wohnungsbau nicht mehr jene Renditen zu erreichen sind, die man sich ehemals vorgestellt hat. Aus einzelnen Kantonen liegen ja tatsächlich schon Zahlen vor, dass der Wohnungsbau stagniert.

Aber es könnte auch ein Zeitpunkt kommen, in dem für eine Einschränkung des Wohnungsbaus ökologische Gründe angeführt werden. Es hat sich nach und nach herumgesprochen, dass mit Boden sparsam umzugehen ist, dass also der Traum vom Einfamilienhaus mancherorts ausgeträumt ist und in der Folge die Zahl und auch der relative Anteil der Mieter eher noch zunehmen wird. Diese Behauptungen führen mich dazu, anzunehmen, dass in der Zukunft im Wohnungsmarkt, namentlich in den Agglomerationen, ein Ungleichgewicht entstehen wird, wo es noch nicht besteht, oder sich verstärken wird, wo es bereits besteht. Daraus können, ja müssen soziale Spannungen resultieren. Diesen Spannungen können wir nur vorbeugen, indem wir hier die nötigen Regelungen verabschieden.

Man könnte sich nun, vergleichbar etwa dem Arbeitsvertragsrecht, darauf berufen, dass starke Sozialpartner vorhanden seien, die diese Regelungen aufstellen können. Aber ich glaube, wir haben gerade in dieser Debatte heute gehört, dass es noch kaum gelungen ist, Rahmenmietverträge herzustellen. Die Vermutung liegt also nahe, dass hier die nötige Kraft der Vertragspartner fehlt und sich also eine Regelung durch die öffentliche Hand aufdrängt.

Lassen Sie mich einen Sprung machen und zur Abstimmungssituation etwas ausführen. Wir haben eine Initiative auf dem Tisch des Hauses, wir haben einen Gegenvorschlag, und wir haben – worüber nicht abzustimmen sein wird, aber trotzdem spielt es eine Rolle – das geltende Recht. Ich möchte zuerst Frau Bundesrätin Kopp bitten, in ihrem Votum präzis und detailliert den Unterschied zwischen dem geltenden Recht und dem Gegenvorschlag herauszuarbeiten. Es ist von etwelcher Bedeutung zu wissen, ob der Gegenvorschlag etwas Neues bringt oder im wesentlichen nur eine systematische Erfassung des geltenden Rechtes plus die rechtliche Möglichkeit der Ausdehnung des BMM auf die ganze Schweiz ist.

Mit dem Folgenden wende ich mich an die Gegner der Initiative, die ja, nach der Zahl heute morgen zu schliessen, recht zahlreich zu sein scheinen. Mir fällt auf, dass praktisch sämtliche Argumente, die hier gegen die Initiative vorgetragen werden, materiell ebenfalls gegen den Gegenvorschlag ins Feld geführt werden können.

Die Initiativgegner wollen offenbar gar nichts ändern. Herr Bonnard ist der einzige, der das ganz offen ausgesprochen hat und zum zweimal Nein steht. Auch Herr Hess hat angedeutet, dass er ohne den Gegenvorschlag recht gut leben könne. Wahrscheinlich hat auch die Weigerung des Ständerates, die OR- und die BMM-Revision an die Hand zu nehmen, etwas damit zu tun, dass die Initiativgegner tatsächlich nichts ändern wollen. Die juristischen Kapriolen, die Herr Bonnard heute morgen hier vorgeführt hat, indem er sich fragte, ob nicht auch ein Vermieterschutz eingeführt werden

sollte, lassen bezüglich der OR-Revision nicht viel Gutes ahnen.

Wenn heute die Initiativgegner angetreten sind und den Initianten geraten haben, ihre Initiative zurückzuziehen, so müssen die Initiativgegner zwei Fragen klipp und klar mit Ja beantworten können:

Die erste Frage. Sind die Initiativgegner dazu bereit, in der Volksabstimmung den Gegenvorschlag auch tragen zu helfen, und zwar echt tragen zu helfen – mit etwelchem Aufwand und nicht beispielsweise mit Parolen-Tricks, wie wir sie jetzt kennen: schweizerische Partei, Ja; sämtliche Kantonalparteien, Nein.

Die zweite Frage an die Initiativgegner könnte etwa heissen: Sind sie bereit – und die Frage müsste heute hier beantwortet werden –, die OR-Revision mindestens auf dem Niveau der bundesrätlichen Vorlage mittragen zu helfen? Wenn sie dazu nicht bereit sind, muss ich annehmen, dass sie als Régie immobilière, als Regisseure, praktisch eine Regie führen möchten, die etwa so aussieht: Die Initianten sollen die Initiative zurückziehen und den Gegenvorschlag durch die Volksabstimmung durchpauken. Damit sind sie etwelche Zeit beschäftigt. Die Initianten könnten dann als brave Kutscherosse am Ziel unter Umständen feststellen, dass sie eine Kutsche über den Gotthard gezogen haben, die ihnen sehr bekannt vorkommt, weil sie möglicherweise nicht viel mehr als das jetzt geltende Recht wäre.

Es könnte nützlich sein, wenn wir uns über diese Fragen noch ein bisschen unterhalten würden. Deshalb bitte ich vor allem die Initiativgegner, heute die Karten auf den Tisch zu legen und zu sagen, ob sie tatsächlich bereit wären, in einer Volksabstimmung mit etwelchem Einsatz ihren Gegenvorschlag dann auch zu vertreten.

M. Magnin: Bien que je partage pleinement les opinions exprimées par le porte-parole de notre groupe, M. Werner Carobbio, je tiens à ajouter deux ou trois remarques.

Tout d'abord, je considère qu'il est anormal que nous ayons dû attendre quarante mois avant de pouvoir débattre d'une initiative. Cela signifie, avec les délais encore nécessaires pour la votation devant le peuple, puis l'élaboration des lois d'application de l'article constitutionnel éventuellement accepté, qu'il faut attendre au minimum six ou sept ans avant qu'une initiative déposée devant une Chambre fédérale puisse produire ses effets. Lorsque je dis six ou sept ans, je suis modeste car, par exemple, il a fallu attendre quinze ans après le dépôt de l'initiative en faveur d'une véritable retraite populaire à laquelle un contre-projet avait été opposé pour que le deuxième pilier entre en vigueur. A mon avis, ces délais sont tout à fait anormaux.

D'autre part lorsqu'on nous dit que le contre-projet présenté par le Conseil fédéral va largement en direction des propositions de l'initiative, j'estime que cela n'est que très partiellement vrai. En effet, il suffit de demander leur avis aux auteurs de l'initiative pour se forger une opinion différente. Dans un article de M. David Lachat, un des responsables des organisations de défense des locataires à Genève, on peut lire ce qui suit: «Notre initiative contient pour l'essentiel deux postulats. D'abord, le propriétaire aura l'obligation de justifier le congé qu'il notifie. Ensuite, les résiliations de bail qui ne reposaient pas sur des raisons suffisantes pourront être annulées par le juge». Là est véritablement le point capital de l'initiative sur lequel le contre-projet ne donne absolument pas satisfaction. On peut donc dire que le contre-projet ne répond que relativement peu à l'attente des auteurs de l'initiative.

A cette tribune, certains ont jugé cette initiative excessive. Ce qui me paraît très excessif, c'est la notion de propriétaire de droit divin. Comment admettre dans un domaine aussi important pour l'homme qu'un individu propriétaire puisse donner congé sans même avoir besoin d'en donner les motifs? D'ailleurs, le même privilège existe en ce qui concerne le patronat de droit divin. Selon le code des obligations, un patron peut congédier son employé sans justifier cette mesure. Cela me paraît absolument insoutenable en 1986. Malheureusement dans notre pays, on en est encore à

défendre de tels privilèges qui datent du début du siècle. Dans une période telle que celle que nous connaissons aujourd'hui, dans la plupart des grandes villes du pays où sévit une très grave pénurie de logements, personne ne peut le contester, la possibilité de donner congé sans explications est un moyen de pression intolérable sur le locataire; elle permet tous les abus. Certes, s'il ne faut pas généraliser en ce qui concerne les abus dans ce secteur, il ne faut pas non plus minimiser ceux-ci. En effet, la situation dans ce domaine peut être comparée à un iceberg qui flotte à la surface de l'eau: nous n'en voyons que le 10 pour cent, le 90 pour cent reste caché. D'ailleurs, dans les régions où les organisations de défense des locataires sont influentes, il apparaît effectivement que les abus sont nombreux. Dans d'autres régions, malheureusement, les locataires doivent subir ces abus sans pouvoir se défendre, donc sans que l'on en ait connaissance. On a alors beau jeu d'affirmer à cette tribune que les abus sont relativement peu nombreux. A mon avis, il est inadmissible de défendre la notion selon laquelle un propriétaire peut librement donner congé sans être tenu d'en indiquer les motifs.

Par ailleurs, dans les conditions actuelles, c'est-à-dire tant que le double oui n'est pas admis – après la décision du Conseil des Etats, il semble bien que cela ne puisse pas être le cas avant longtemps – un contre-projet s'apparente à un véritable chantage. La situation est la suivante: On dit aux auteurs de l'initiative: ou bien vous acceptez notre contre-projet, ou bien vous risquez de tout perdre. L'expérience a en effet montré que le contre-projet a, jusqu'à maintenant, eu pour objectif et pour effet de faire, dans la plupart des cas, échouer initiative et contre-projet. De telles pratiques sont, à mon avis, en train de dénaturer complètement notre système de démocratie directe.

Allenspach: Ich gestatte mir drei Bemerkungen:

1. Der Schutz vor Missbrauch ist die Leitlinie der schweizerischen Mieterschutzgesetzgebung. Das Recht des Vermieters, beispielsweise einen Mietvertrag zu kündigen, darf nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Nur dann, wenn der Vermieter die ihm zustehenden Rechte missbraucht, genießt der Mieter einen zusätzlichen gesetzlichen Schutz. In dieser Form der Missbrauchsgesetzgebung lässt sich der Mieterschutz ohne Interpretationsschwierigkeiten in unser allgemeines Rechtssystem einfügen. Missbräuche finden keinen Rechtsschutz. Das ist unsere gegenwärtige Auffassung über den Mieterschutz und wird auch unsere zukünftige sein. Wir brauchen deshalb nicht lange über eine andere Politik in der Zukunft zu sprechen.

Die Initiative verlangt etwas anderes. Trotz der Beschwichtigungsversuche verlangt sie, dass der Schutz des Mieters auch bei einem rechtmässigen, bei einem nicht missbräuchlichen Verhalten des Vermieters möglich sei. Von diesem Schutze profitierten keineswegs nur die sozial schwächeren, sondern auch wirtschaftlich potente Mieter. In der Folge könnten auch Mieter, die unter Umständen wirtschaftlich viel stärker als der Vermieter sind, sich auf diesen Mieterschutz berufen.

Es ist problematisch, wenn Subventionen nach dem Giesskannenprinzip ausgeschüttet werden, und es ist ebenso problematisch, wenn soziale Schutzbestimmungen auch jenen Vorteilen verschaffen, die diesen sozialen Schutz nicht nötig haben. Ich lehne deshalb diese Initiative ab.

2. Von den drei vorliegenden Gegenvorschlägen entspricht die Fassung des Ständerates meinen Intentionen am besten. Der vom Ständerat beigefügte Grundsatz der freien Gestaltung des Mietverhältnisses enthält eine wichtige Aussage. Seitens des Bundesrates wird zwar versichert, die Aufnahme dieses Grundsatzes in die Verfassung sei nicht nötig; er gelte als allgemeiner Rechtsgrundsatz ohnehin. Dennoch würde die Erwähnung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses in der Verfassung zur Beruhigung und auch zur Klarstellung beitragen. Es gibt Kreise, die diesen Grundsatz aus ideologischen Gründen oder aus der Besonderheit des Mietvertrages heraus nicht anerkennen wollen. Die richterliche Praxis und auch der Entwurf des

Bundesrates zu einer Revision des Mietrechtes ritzen ihn in manchen Bereichen. Es braucht meines Erachtens etwas mehr an Beruhigung und Klarstellung als nur den Hinweis auf die allgemeinen Regeln der Vertragsfreiheit.

3. Die Mieterschutzgesetzgebung birgt die Gefahr von Marktverzerrungen. Die Höhe der Mietzinse wird in einer Mangelsituation beschränkt. Wenn sich dann die Marktkräfte ändern – und sie können sich rasch ändern –, dann sinken die Mietzinse gemäss den Gesetzen von Angebot und Nachfrage. Ein Aufholen derart erlittener Verluste ist unter dem Regime der Mieterschutzgesetzgebung kaum mehr möglich. Es ist deshalb nicht überraschend, dass die Investitionsbereitschaft der kollektiven Anleger und der Pensionskassen im Wohnsektor nachzulassen beginnt. Dem Mieter dient ein ausreichendes Wohnungsangebot mehr als ein ausgebauter Sozialschutz ohne Wohnungen. Wir sollten nicht immer versuchen, einen Mangel zu verwalten und zu bewirtschaften; wir sollten vielmehr diesen Mangel beseitigen – also mehr Wohnungen bauen.

Diese Überlegungen werden bei der späteren Revision des gesetzlichen Mieterschutzes noch stärker herausgearbeitet werden müssen. Sie sollen aber jetzt schon bei der Erarbeitung der Verfassungsgrundlage deutlich gemacht werden. Wir benötigen mit anderen Worten eine Missbrauchsgesetzgebung, aber nicht mehr.

Nussbaumer: Ob all den Diskussionen um die Verschärfung des Mieterschutzes werden die eigentumspolitischen Ziele, die anzustreben wären, vernachlässigt. Wenn ich beim Gegenvorschlag des Bundesrates zur Mieterschutzinitiative etwas bemängle, so ist es ebenfalls das Fehlen von eigentumspolitischen Zielsetzungen. Dabei könnte gerade auch eine breitere Streuung des Wohneigentums zu einer Entspannung im Wohnungswesen führen. Dieser Mangel muss bei der vorgesehenen Revision des Obligationenrechtes behoben werden, und es ist nicht einzusehen, weshalb diese Revision hinausgeschoben werden soll, wie dies der Ständerat und leider auch mit knappem Mehr die Nationalratskommission beschlossen haben.

Der Anteil der natürlichen Personen, die als Eigentümer ihre Wohnung selber bewohnen, ist in der Schweiz sehr klein. Rund 70 Prozent der Bevölkerung leben bei uns in Mietwohnungen, verglichen mit dem westeuropäischen Durchschnitt von 40 bis 60 Prozent. Unter Eigentumsförderung versteht man nun leider noch allzuoft eine staatliche Unterstützung für Bauwillige. Die Gefährdung der Fruchtfolgeflächen und der weiterhin rasante Landschaftsverbrauch zeigen deutlich, dass diese Form der Eigentumsförderung in eine gefährliche Sackgasse führt.

Eigentumsförderung und Bodenerhaltung müssen aber keinen Widerspruch darstellen, wenn von allen Seiten auf die bessere Nutzung der vorhandenen Bausubstanz geachtet wird. Dies wäre der Fall, wenn Mieter vermehrt zu Eigentümern bestehender Wohnungen würden, statt allenfalls in neue Eigentumswohnungen im Grünen zu ziehen. Dass dies möglich ist, zeigen verschiedene Beispiele, wo Mieter oder Mieterorganisationen zu Eigentümern bestehender Wohnungen werden konnten.

Das grösste Hindernis gegen diese bodensparende und kostengünstige Eigentumsstreuung liegt in der mangelnden Bereitschaft der Verkaufswilligen, die Mieter zu berücksichtigen. Bequemer ist es, die ganze Liegenschaft an eine Versicherung oder Pensionskasse zu verkaufen. Ein gesetzliches Vorkaufsrecht für Mieter oder Mieterorganisationen ist daher unbedingt erforderlich. Fehlt dieses, so bleibt die vielgepriesene Eigentumsförderung ein Lippenbekenntnis, oder sie wird höchstens auf Kosten der Bodenerhaltung betrieben. Die genaue Definition des Vorkaufsrechtes ist noch ausdiskutieren. Sicherlich müsste auch die generell schwächere Stellung des kaufwilligen Mieters gegenüber den institutionellen Anlegern angemessen berücksichtigt werden.

Die Eigentumsförderung kann nicht allein mit dem WEG betrieben werden. Es genügt nicht, einfach immer mehr Wohnungen bereitzustellen. Wir müssen auch den Mut

haben, die vorhandene Bausubstanz besser zu nutzen, und das geht nur über die Eigentumsförderung. Ich bitte Sie, auch diesen Gesichtspunkt zu beachten.

Rutishauser: Die vorliegende Initiative verlangt einen gesetzlichen Schutz der Mieter gegen unangemessene Mietzinse und unangemessene Forderungen sowie die Aufhebung von ungerechtfertigter Kündigung.

Was sind unangemessene Forderungen bei einem freien Markt? Einerseits ist dieser Begriff schwer zu definieren, und andererseits ist ein gesetzlicher Schutz nicht notwendig, weil der Markt spielt. Dass der Markt spielt, zeigt der Leerwohnungsbestand. Wer Wohnungen zu vermieten hat, schätzt sich glücklich, wenn seine Objekte besetzt sind. Das Angebot an Leerwohnungen bietet den Mietern grosse Auswahlmöglichkeiten. Dass bei diesem grossen Angebot die Konkurrenz bei den Mietpreisen spielt, dürfte selbstverständlich sein.

Wenn der Bund bei der heutigen Situation mit einem Verfassungsartikel zur Schaffung eines Gesetzes verpflichtet werden soll, ist dies unverhältnismässig. Die in Absatz 3 verlangte Aufhebung von ungerechtfertigten Kündigungen erinnert mich stark an die Forderungen bei der Revision des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht. Auch dort wurde dieses Problem mit Erstreckungsmöglichkeiten gelöst. Die Aufhebung oder Verhinderung einer Kündigung ist ein zu grosser und unverständlicher Eingriff in das Eigentumsrecht.

Der Gegenvorschlag bietet Möglichkeiten, missbräuchliche Kündigungen zu erstrecken. Auch vor missbräuchlichen Mietzinsen kann der Mieter durch den Erlass von Vorschriften geschützt werden. Wir sehen nicht ein, warum Gesetze geschaffen werden müssen, wenn durch den Erlass von Vorschriften ein ausreichender Schutz gegen Missbräuche geboten werden kann. Je mehr staatliche Eingriffe geschaffen werden, desto eher wird es für Privatpersonen uninteressant und mühsam, Wohnungen zu vermieten. Es ist heute schon eine starke Verlagerung bei den Wohnungsvermietern festzustellen in Richtung Gesellschaften wie Versicherungen und Pensionskassen. Diese Vermieter können sich Spezialisten leisten, die sich in Gesetzen und Vorschriften bestens auskennen. Der Private wird hingegen immer weniger Lust haben, sein Geld in Wohnungen anzulegen, wenn er in der Verfügungsfreiheit seines Eigentums allzustark eingeschränkt wird.

Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie, dem Gegenvorschlag zuzustimmen, wie ihn die Kommission formulierte, und zu beschliessen, Volk und Ständen zu empfehlen, die Volksinitiative zu verwerfen und den Gegenvorschlag anzunehmen. Wir werden für diesen Gegenvorschlag auch bei der Abstimmung einstehen, Herr Leuenberger.

Oehen: In der bisherigen Debatte sind Darstellungen verschiedener Probleme gegeben worden, die aus unserer Sicht einer differenzierten Behandlung bedürfen. Die Steigerung der Bodenpreise, wie sie hier speziell von Herrn Nauer dargestellt wurde, ist ein Faktum, das tatsächlich aus verschiedenen Gründen zu grösster Sorge Anlass gibt. Die Ursachen dafür aber sind vielfältig. Die Preissteigerungen sind unter anderem Ausdruck einer steten Verknappung des Bodens ganz allgemein und des Baulandes im speziellen bei einer weiterhin wachsenden Bevölkerung und Wirtschaft in einem bereits klar überbevölkerten Land. Sie sind Ausdruck weiterhin steigender Ansprüche an den Wohnraum, Ausdruck eines unverminderten Anlagedruckes, Folge der weiterhin andauernden Konzentration der Bevölkerung respektive der Wirtschaft in den begünstigten Gebieten usw. In diesem Problemkomplex sind – man müsste sagen leider – in der gegenwärtigen politischen Situation hohe und steigende Bodenpreise das einzige systemgerechte Mittel, um eine sparsame Verwendung des immer knapper werdenden Gutes «Boden» zu erzwingen. Das bringt alle unerwünschten Folgen für die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten und für die wünschenswerte breite Streuung des Grundbesitzes. Die andgedeuteten Probleme sind aber sicher

nicht über den von der Initiative aufgezeigten Weg zu lösen. Wir haben die Auffassung, zur Entschärfung der Lage könnten vor allem eine Stabilisierung der Bevölkerung, neue Lösungen auf dem Gebiete der Kapitalanlagen – Stichwort: indexgesicherte Nominalwerte – und ein neues Bodenrecht beitragen. Dass übrigens neue Wohnungen sehr teuer sind, ist ja nicht nur eine Folge der ausserordentlich hohen Bodenpreise, sondern auch der kostspielig gewordenen menschlichen Arbeitskraft. Noch immer ist der Lohnanteil im Wohnungsbau sehr hoch, gottseidank möchte ich sagen, weil wir nämlich sonst noch mehr von Arbeitslosigkeit der Basisschichten unseres Volkes bedroht werden würden.

Zur Frage der Spekulation: Sie ist doch gewiss nicht die eigentliche Ursache der Preissteigerungen, wie das hier dargestellt wurde. Als Grundursache der Preissteigerungen kann sie nicht angesprochen werden, auch wenn in Einzelfällen spekulative Gewinne wesentlich zu überhöhten Preisen beitragen können. Die Missbrauchsgesetzgebung kann hier aber dämpfend wirken. Die Spekulation selbst ist vielmehr eine Folge andauernder Preissteigerungen und der entsprechenden Erwartungen, die sie eben auslösen.

Herrn Kollega Leuenberger-Solothurn möchte ich ganz speziell sagen: Tatsächlich werden wir uns aus ökologischen Gründen mit dem Gedanken einer konsequenten Begrenzung der überbauten Fläche unseres Landes befreunden müssen. Wir werden die Konsequenzen zu ziehen haben, zum Teil in der Richtung, wie sie vorher Herr Nussbaumer hier dargestellt hat, nämlich durch eine wesentlich bessere Nutzung der vorhandenen Bausubstanz, die ja nach wie vor in vielen Gebieten tatsächlich sehr schlecht genutzt wird.

Noch ein Wort zum Problem ungerechtfertigter Kündigungen, zum Schutze der Mieter. Ich habe diesbezüglich nun eine fünfundzwanzigjährige Erfahrung und muss feststellen, dass eine zu hart gefasste Schutzklausel vielmehr eine Bedrohung der Mieter bedeutet als einen Schutz, indem sehr oft schwierige Mieter – schwierig für ihre Mitmieter – ja überhaupt nicht mehr aus dem Mietverhältnis entlassen werden können. Man muss doch auch sehen, dass kein vernünftiger Eigentümer willkürlich gute Mietergemeinschaften zerstört, indem er gute Mieter entlässt. Das gibt es ganz einfach nicht. Wir müssen, um diese Probleme zu lösen, alles daran setzen, um einen funktionierenden Wohnungsmarkt zu erreichen. Ich glaube, nur das kann auf die Dauer zu befriedigenden Lösungen führen.

Zum Schlusse möchte ich festhalten, dass es überall in der Gesellschaft erfreuliche und unerfreuliche Vertreter der Gattung Mensch gibt. Eine vernünftige Missbrauchsgesetzgebung ist die angemessene Antwort für die eine Seite, für die andere Seite steht eine befriedigende Regelung leider noch aus. Die angedeuteten Probleme durch einen gesetzlich verankerten Immobilismus auf dem Wohnungsmarkt lösen zu wollen, hiesse unseres Erachtens wahrhaftig das Pferd am Schwanz aufzäumen. Allen jenen aber, die im Irrglauben ewigen – sowohl demographischen wie wirtschaftlichen – Wachstums leben, möchte ich sagen, dass sie sich nicht beklagen dürfen, wenn die Probleme, mit denen wir uns hier herumschlagen, immer unlösbarer werden. Wir unterstützen den Gegenvorschlag.

Hubacher, Berichterstatter: Ich kann mich kurz fassen: Der Gegenvorschlag der Kommission ist mit gewissen Einschränkungen *grosso modo* auf gutes Echo gestossen. Er stellt ja den Versuch dar, in unserem politischen Kräftefeld einen möglichst tragbaren und auch noch zweckmässigen Kompromiss darzustellen.

Herr Bonnard hat eine *nouveauté* eingeführt. Ich nehme an, das ist vorläufig eine Bemerkung ohne weitere Folgen. Er hat davon gesprochen, man müsste sich auch mal überlegen, einen Kündigungsschutz für Vermieter einzuführen. Nachdem kein Antrag vorliegt und im Bericht des Bundesrates und in der Kommission niemand auf diese Idee gekommen ist, nehme ich sie zur Kenntnis. Herr Bonnard, Ihr Vorschlag kommt mir vor, wie wenn die Arbeitgeber verlangten, sie möchten jetzt in die Gewerkschaft eintreten. Auch

darüber könnte man sprechen, aber vermutlich wäre das nicht ganz so einfach.

Der Antrag der Kommission basiert ja auch auf Vertrauen, nämlich auf der Vorleistung des Bundesrates. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft gleichzeitig die Revision des OR vornehmen wollen. Aus bekannten Gründen ist es nicht dazu gekommen. Der Ständerat hat hier nein gesagt, und wir sind an der Zeit gescheitert. Aber der Bundesrat hat in dieser Revisionsvorlage, Herr Bonnard, doch einige nicht nur unverbindliche Absichtserklärungen dargelegt. Wir sollten sie ernst nehmen. Im ganzen Zusammenhang ist auch der Entscheid der Kommission zu würdigen.

Zu den Voten der Herren Rutishauser und Müller-Meilen: Herr Rutishauser hat vorhin gesagt, der Wohnungsmarkt spiele – offenbar problemlos, so, wie ich ihn verstanden habe. Herr Müller-Meilen hat sich eher dahingehend geäußert, es gebe ja keine ganz freie Preispolitik auf diesem Wohnungsmarkt, d. h. das Leerwohnungsangebot drücke sozusagen nach der Regel Angebot und Nachfrage von selber auf Preisauswüchse. In der Schweizerischen Handelszeitung, die wohl als kompetent in solchen Fragen betrachtet werden darf, ist am 13. Februar dieses Jahres zur Preissituation auf dem Wohnungsmarkt eine interessante Publikation erschienen. Dort heisst es, dass zwar die Leerwohnungsbestände im Steigen seien. Nach einer Aussage von Herrn Hannes Jöhi vom Zürcher kantonalen Amt für Wohnbauförderung fehlt es an preisgünstigen Wohnungen, d. h. es hat zwar leere Wohnungen, aber es hat sehr wenig preisgünstige. Dieselbe Situation besteht in Basel-Stadt. In diesem Artikel heisst es weiter, ich zitiere: «Aus etlichen Gemeinden häufen sich die Meldungen, wonach ein Zusammenhang zwischen der regen Wohnbautätigkeit und den steigenden Fürsorgelasten besteht, d. h. die Mietzinsbelastung belastet auch die Fürsorgeämter.» Die Feststellung, dass teilweise wohl eher von einer Mietzinsnot denn von einer Wohnungsnot gesprochen werden muss, ist nicht übertrieben. Sie wird auch im Artikel der Schweizerischen Handelszeitung bestätigt. Damit ist nachgewiesen, weshalb ein Mieter Schutzbestimmungen braucht. Herr Müller hat von einem betonierten oder zementierten Markt gesprochen. Im wahrsten Sinne des Wortes stimmt das auch. Aber es ist doch ein Markt mit stärkeren und schwächeren Partnern! Herr Leuenberger hat vorhin von zwei Seiten, von Herrn Allenspach und Herrn Rutishauser, als Antwort auf seine Frage, ob sie auch zu ihrem Wort stünden, die Zusage bekommen, dem sei so. Wir wissen, in der Politik gilt ein Wort meistens. Herr Leuenberger-Solothurn hat die Frage gestellt – ich hoffe, dass Frau Bundesrätin Kopp darauf etwas näher eingeht –, ob der vorliegende Gegenvorschlag sozusagen die Legalisierung des Faktischen sei. Wird nur die jetzt reale Situation übernommen, ohne Neues vorzuschlagen? Aus der Botschaft des Bundesrates, beispielsweise auf Seite 71, Vorschläge der Revision des OR im Mietwesen, ersieht man, dass der Bundesrat nicht nur das Bestehende festschreiben und die Missbrauchsgesetzgebung auf das ganze Land, ohne das Kriterium der Wohnungsnot, ausdehnen will, sondern dass er tatsächlich auch in einigen Punkten – dort, wo der Mieter gefährdet ist – dessen Position verbessern möchte.

Ich glaube, es ist nicht Aufgabe der Kommission, zur Frage Eigentumsförderung Stellung zu nehmen. Herr Nussbaumer hat sie angeführt. Die Verhältnisse und auch die Chancen zum Erwerb einer Wohnung sind in unserem Lande unterschiedlich. Ich kann mir vorstellen, dass in der Region, in der Herr Nussbaumer wohnt, sich dieses Problem völlig anders stellt als in der Stadt, aus der ich komme. In Basel-Stadt gibt es nur noch 9 Prozent Liegenschaftsbesitzer, 91 Prozent sind Mieter. In Basel-Stadt gibt es nur noch etwa 2300 eigentliche Hausbesitzer. Das sind gleichviel oder gleichwenig wie vor etwa 70 Jahren. Der Wohnungsbesitz ist nicht in öffentlich-staatliche Eigentumsverhältnisse umgewandelt worden, sondern hat sich privatwirtschaftlich kollektiviert. Wir haben die grossen Versicherungs- und Pensionskassen der Chemie, wir haben kollektive Anleger, und, Herr Nussbauer, in Basel-Stadt müssen Sie schon sehr, sehr

reich sein, wenn Sie sich dort privat eine Liegenschaft leisten können oder wollen. Sogar schon das Stockwerkeigentum hat ein Preisniveau erreicht, für das man vor 10, 15 Jahren vermutlich noch ein Haus hätte kaufen können.

Hier sind also die Verhältnisse sehr unterschiedlich, und wenn wir – Herr Oehen erwähnte das – in einer mittleren Stadt wie Basel im Zentrum Bodenpreise von einigen tausend Franken pro Quadratmeter haben, hört das private Wohnungseigentum sehr schnell auf. Die Grenzen sind sehr eng gesetzt, und die Möglichkeit, Besitzer sein zu können, wird auf ganz wenige beschränkt. Ein Beispiel: Mitten in der Stadt gibt ein sehr bekanntes Haushaltsgeschäft (Familienbesitz) nach 125 Jahren den Betrieb auf, weil keine Nachfolger da sind. Diese Liegenschaft kann nur noch von einer Grossbank gekauft werden, da sich diese Bodenpreise nur noch finanzstarke Käufer leisten können. Daher ist die Lösung des Problems für die 70 Prozent Mieter in unserem Lande – in Städten und Agglomerationen sind es 90 Prozent und mehr! – nicht so sehr in der Eigentumsförderung zu suchen, sondern in einem Mieterschutz, der auch in Notfällen wirksam ist.

Die Kommission beantragt Ihnen mit grossem Mehr – 18 gegen 2 Stimmen –, den Gegenvorschlag zu unterstützen; sie beantragt – ich wiederhole das – mit kleinerem Mehr, die Initiative abzulehnen.

M. Butty, rapporteur: La discussion à laquelle nous venons d'assister a démontré que le contre-projet présenté par le Conseil fédéral, et amendé par la commission, sans qu'il soit modifié fondamentalement, a rencontré un bon écho. Nous vous en remercions.

Il me semble qu'un consensus est en train de se créer pour approuver cette solution raisonnable – cette voie raisonnable comme l'a dit M. Cottet – qui a été choisie par le gouvernement ainsi que par tous ceux et celles qui estiment qu'une protection efficace des locataires est nécessaire.

Dans ce débat, il est étonnant que les parlementaires qui devraient plutôt se rapprocher du contre-projet, c'est-à-dire les auteurs de l'initiative puisque nous leur donnons partiellement raison, présentent une proposition de la biffer, alors que beaucoup d'hésitants ou de réticents, partisans d'une économie de marché et de la liberté contractuelle en matière de bail l'approuvent. Toutefois, cela ne nous surprend pas. La solution que nous vous suggérons est la bonne et c'est la raison pour laquelle, dans l'esprit de la discussion que nous venons d'avoir, nous vous demandons d'approuver les propositions de la commission.

Je voudrais souligner qu'à l'avenir des montants très importants seront mis sur le marché pour la construction de logements par les caisses de pension, à cause du deuxième pilier qui vient d'entrer en vigueur. Ce seront souvent les caisses de prévoyance du personnel et des salariés qui seront les propriétaires des immeubles mis à disposition des locataires. Là aussi, il y aura un arbitrage d'intérêts à faire entre le rendement nécessaire au financement du deuxième pilier pour garantir les pensions des bénéficiaires et les locataires. La volonté du Conseil fédéral d'aboutir à un consensus était juste et c'est ce qu'a reconnu notre commission.

M. Meizoz a fait quelques réflexions très intéressantes à propos du contre-projet, tout en soutenant l'initiative. Je voudrais tout de même lui faire remarquer, comme d'ailleurs à M. Carobbio, que le texte de l'initiative ne fait même pas allusion à la nécessité de motiver la résiliation. Il en va de même pour le contre-projet dont le contenu est très voisin. Par conséquent, si on veut résoudre ce problème, dans un sens ou dans un autre, on doit le faire sur le plan législatif. Plusieurs orateurs sont déjà intervenus dans le domaine législatif qui est subséquent puisque l'on a scindé les phases: constitution et loi.

Je laisserai Mme Kopp répondre à M. Bonnard sur la parité de droit qui est généralement prévue dans notre pays. Tant les locataires que les propriétaires peuvent invoquer le droit d'annulabilité des congés abusifs. En tant que juriste, il m'apparaît que le texte est clair. Il ne donne une priorité ni à

l'un ni à l'autre. Un tel droit est d'abord prévu en faveur du locataire, mais il n'exclut pas du tout – si on lit correctement la proposition de la commission – que le propriétaire puisse aussi le faire valoir s'il devait se trouver dans une situation pénible en raison de l'attitude du locataire.

M. Leuenberger-Soleure a lancé un appel en faveur de l'initiative afin qu'elle soit défendue jusqu'au bout. Je crois que la meilleure réponse qui peut lui être faite est celle que j'avais donnée au début en lançant un appel aux initiants. L'essentiel – je remercie M. Meizoz de l'avoir souligné dans son intervention – est de reconnaître, non seulement l'intérêt, mais le pas en avant proposé par le contre-projet qui retient les principes mêmes et les revendications justifiées de l'initiative, tout en évitant certains inconvénients inacceptables.

Si le contre-projet est présenté seul au peuple, il n'y aura plus de possibilité pour ceux qui l'ont défendu, comme nous devant ce Parlement, de se déjuger devant l'opinion publique. Je suis convaincu que tel sera le cas.

Evidemment, si par malheur vous deviez présenter deux projets devant le peuple et choisir entre une initiative et un contre-projet, on verrait qui prendrait le risque des deux «non». Je renouvelle donc mon appel aux auteurs de l'initiative en attirant leur attention sur le geste accompli par notre commission et le Conseil fédéral et qui va dans leur sens. Les conséquences à l'endroit des locataires seraient graves et il faudra que chacun assume ses responsabilités. Quant à nous, nous avons pris les nôtres.

Bundesrätin Kopp: Ich danke Ihnen zunächst für Ihre wertvolle Debatte, und ich danke vor allem auch der Kommission, die sehr speditiv gearbeitet hat. Aus dem Votum des Präsidenten war ein leiser Vorwurf an den Bundesrat hörbar, dass er zuviel Zeit beansprucht habe. Ich darf darauf hinweisen, dass sich der Bundesrat nicht mit einem Gegenvorschlag begnügte, sondern die Zeit reichlich gut nutzte, indem er auch die entsprechende Ausführungsgesetzgebung, die nun leider nicht zur Diskussion steht, ausgearbeitet hat.

Sie haben diese Eintretensdebatte dazu benutzt, um eine ganze Menge Probleme auf dem Wohnungsmarkt darzulegen, die Sie begreiflicherweise beschäftigen. Ich kann mich damit im einzelnen in diesem Zusammenhang nicht befassen. Aber ich glaube, Sie müssen die Vorlage, die wir heute behandeln, doch in einem gewissen Gesamtzusammenhang sehen. Sie haben Fragen der Eigentumsförderung aufgeworfen, dann der Preissteigerung des Bodens, was sich natürlich auf die Wohnungsmieten auswirkt; Sie haben den Mangel an verfügbarem Bauland beklagt, der seinerseits wieder die Preise in die Höhe treibt. Ich darf Sie darauf aufmerksam machen, dass eine ganze Menge von Vorlagen in Bearbeitung sind, die diese Probleme speziell angehen und die Sie in der Botschaft zur «Stadt-Land-Initiative» finden. Ich darf hier einfach daran erinnern, dass der Expertenentwurf für die Revision des bürgerlichen Bodenrechts fertig ist und in die Vernehmlassung geht, dass auch eine Revision der Raumplanung vorgesehen ist, dass eine bessere Erschliessung des vorhandenen Baulandes herbeigeführt werden soll – mit einer Verflüssigung des Baulandmarktes werden auch die Preise gesenkt – und dass wir kürzlich das neue Pachtrecht verabschiedet haben, das zu einer besseren Stellung des Selbstbewirtschafters führt. Sie müssen also auch die heutige Vorlage, die sich lediglich mit den Missbräuchen im Mietwesen befasst bzw. die Grundlage zu einer entsprechenden Gesetzgebung abgibt, in diesem Gesamtzusammenhang sehen.

Wir haben es heute ähnlich wie beim Kündigungsschutz für Arbeitnehmer wieder mit einer Volksinitiative zu tun, die im wesentlichen auf eine Revision des Obligationenrechtes abzielt und welcher der Bundesrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt.

Der rechtspolitische Stellenwert der Thematik, eben die Bedeutung der Arbeit und die Bedeutung der Wohnung für die Familie, die Herr Nationalrat Leuenberger so hervorgehoben hat – und das zu Recht –, führte den Bundesrat in

beiden Fällen dazu, die Anliegen der Initianten grundsätzlich positiv zu würdigen und ihnen mit Gegenvorschlägen entgegenzukommen. Diese Gegenvorschläge sind aber keine Reaktion auf die Volksbegehren, sondern in beiden Fällen war die Verwaltung bereits an der Arbeit, und zwar aufgrund von Vorstössen, die von Ihrem Rat überwiesen worden waren. Hier nun zu sagen, dass der Bundesrat bewusst einen Gegenvorschlag erarbeitet habe, um mit dem geltenden Abstimmungsverfahren allenfalls beides zu Fall zu bringen, trifft aufgrund der Fakten schlicht nicht zu. Herr Nationalrat Leuenberger, wenn Sie von einer «trickigen» Uebung sprechen, dann weise ich diesen Vorwurf zurück, und ich weiss auch ganz genau, dass Sie dies kaum ernst gemeint haben können; denn Sie beschäftigen sich viel zu lange mit dieser Materie, als dass Sie nicht genau wüssten, dass die Arbeiten in der Verwaltung schon weit fortgeschritten waren, als die Initiative eingereicht wurde.

Von der Situation im Arbeitsvertragsrecht unterscheidet sich die Lage im Mietrecht vor allem durch die zusätzliche Dimension, die ihr die Problematik der Missbrauchsgesetzgebung im Mietzinsbereich verleiht. Soll der Geltungsbereich dieser Missbrauchsgesetzgebung auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden – das ist ein wesentlicher Punkt, Herr Leuenberger –, so muss eine Verfassungsänderung in Angriff genommen werden. Für eine Revision des Obligationenrechtes, auch für eine massvolle Verstärkung des Kündigungsschutzes, böte die Zivilrechtskompetenz in Artikel 64 der Bundesverfassung eine genügende Rechtsgrundlage. Die Ausdehnung des Geltungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung auf die ganze Schweiz gehörte von Anfang an zum bundesrätlichen Konzept einer umfassenden Mietrechtsrevision. Eine Revision der Bundesverfassung war somit stets notwendiger Bestandteil dieses einheitlichen, sachlichen Revisionskonzeptes, wie es übrigens bereits in der 1981 durchgeführten Vernehmlassung präsentiert wurde. Soviel zur Ausgangslage und zur Klärung des bundesrätlichen Standpunktes.

Es wäre zum Verständnis der heutigen Situation zweifellos aufschlussreich, die Entwicklung des Mietrechts seit dem Inkrafttreten des geltenden Obligationenrechtes nachzuzeichnen. Ich verzichte darauf, möchte Ihnen jedoch eine Feststellung nicht vorenthalten. In den 73 seit 1912 verflossenen Jahren hat im Bereich der immobilarmierte bloss während 13 Jahren das ordentliche oder gemeine Mietrecht ohne vermeintlich provisorische notrechtliche Abweichungen, Einschränkungen und Ergänzungen, sozusagen in zivilrechtlicher Unschuld, gegolten. Während der ganzen übrigen Zeit wurde es durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen überlagert, die von der Mietzinskontrolle und -überwachung bis zum heutigen System der Missbrauchsbekämpfung reichten.

Ich habe Ihnen bereits gesagt, dass sich die Ziele der Initiative für Mieterschutz mit unseren Revisionsabsichten zum Teil decken. Weshalb wir die Initiative trotzdem ablehnen, haben wir in der Botschaft im einzelnen ausgeführt. Im wesentlichen sind es die gleichen Gründe, die bereits 1977 zur Ablehnung der Initiative für einen wirksamen Mieterschutz führten.

Unsere grundsätzlichen Bedenken betreffen vor allem das Verhältnis des Mieterschutzes zu verfassungsmässig garantierten Grundrechten wie namentlich zur Eigentumsgarantie, der Handels- und Gewerbefreiheit und zu der daraus abgeleiteten positiven und negativen Vertragsfreiheit, auf die Herr Nationalrat Spälti hingewiesen hat. Zwar würde es die Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen selbst bei Annahme der Initiative verbieten, die genannten Grundfreiheiten in ihrem Kerngehalt anzupassen. Die bestehenden Befürchtungen und das Misstrauen, das sich auch politisch gegenüber dem Initiativtext bemerkbar gemacht hat, lassen sich jedoch nicht mit einer bestimmten Auslegungsmethode vom Tisch wischen. Der Verfassungstext soll grundsätzlich aus sich selber heraus verständlich sein und auch die Grenzen einer Interpretation aufzeigen. Deshalb können wir uns mit Begriffen wie «ungerechtfertigte Kündigung» und «unangemessene Mietzinse» nicht befreunden. Mit diesen

Begriffen – Herr Nationalrat Hess hat dies klar herausgeschält – soll ja offensichtlich irgend eine materielle Aenderung angestrebt werden, für die das geltende Recht keine ausreichende Grundlage bietet. Dieses Ziel wird sicher beim Kündigungsschutz verfolgt; denn die ungerechtfertigte Kündigung soll richterlich aufgehoben werden. Legt man diesen Ausdruck wörtlich aus, so wird die Kündigungsfreiheit stark relativiert. Welche politische Chance ein solches Konzept hat, zeigt im übrigen bereits das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens: nämlich gar keine.

Der Bundesrat lehnt aus den genannten Gründen die Initiative ab. Er anerkennt jedoch die grundsätzliche Berechtigung der Anliegen der Initianten und hat Ihnen deshalb in seiner Botschaft einen Entwurf zur Revision der Bundesverfassung und zwei Gesetzesentwürfe unterbreitet. Sie betreffen die Totalrevision des Miet- und Pachtrechtes im Obligationenrecht und die Missbrauchsgesetzgebung. Der Präsident der Kommission hat Ihnen bereits dargelegt, aus welchen Gründen es nicht möglich ist, diese Gesetzesentwürfe gleichzeitig mit dem Verfassungsartikel zu behandeln. Ich verzichte darauf, diese Gründe nochmals darzulegen.

Was will der Bundesrat mit dem direkten Gegenvorschlag? Absatz 1 von Artikel 34sexies der Bundesverfassung lässt zunächst die Einschränkung des territorialen Geltungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung fallen. Damit wird anerkannt, dass ein Missbrauch auch dann ein Missbrauch bleibt – und ich glaube, auch das ist eine Antwort an Herrn Nationalrat Leuenberger –, wenn er nicht in der Ausnützung von Wohnungsnot oder eines Mangels an Geschäftsräumen besteht. Es wird auch anerkannt, dass die territoriale Beschränkung zu einer höchst unbefriedigenden Rechtszersplitterung geführt hat.

Ich habe auch darauf hingewiesen, dass die Verfassung revidiert werden muss, um die Beschränkung des territorialen Anwendungsbereiches der Missbrauchsgesetzgebung aufzuheben. Dafür hätte an sich eine knappe, auf das Wesentliche beschränkte Verfassungsnorm durchaus genügt. Wir schlagen Ihnen indessen einen Absatz 1 vor, der auch Leitlinien für die Gesetzgebung enthält, und dies in erster Linie aus politischen Überlegungen.

Wir haben hier berechtigten Wünschen sowohl der Vermieterseite wie der Mieterseite Rechnung getragen. Unser Entwurf zu Absatz 1 entspricht den Wünschen der Mieter. Er sieht einerseits vor, dass Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen wie auch vor missbräuchlichen Kündigungen geschützt werden sollen.

Andererseits erwähnt er ausdrücklich die befristete Erstreckung des Mietverhältnisses, obwohl dies nicht notwendig wäre, weil die Erstreckung wie im geltenden Recht auf die Privatrechtskompetenz nach Artikel 64 abgestützt werden könnte. Mit der Erwähnung der Erstreckung kommen wir aber nicht nur einem Wunsch der Vermieter und Hauseigentümer nach, sondern wir erreichen auch – und das ist sicher wünschenswert –, dass in einem Artikel die möglichen Instrumente genannt sind und aufgezählt wird, was mit dem Artikel geschützt werden soll.

Zwischen dem bundesrätlichen Entwurf zu Absatz 1 und dem Antrag Ihrer Kommission besteht eine einzige Differenz. Ihre Kommission will bei den missbräuchlichen Kündigungen den Begriff «Unwirksamkeit» durch «Anfechtbarkeit» ersetzen. Das Gleiche entschied der Ständerat. Ich widersetze mich dieser Aenderung nicht; denn es ändert nichts daran, weil die Rechtsfolgen der Anfechtbarkeit bei einer missbräuchlichen Kündigung die gleichen sind. Damit habe ich auch die Frage von Herrn Nationalrat Müller beantwortet. Die Anfechtbarkeit hat zur Folge, dass ein Tätigwerden des Mieters notwendig ist. Eine missbräuchliche Kündigung ist nicht an sich unwirksam, sondern sie wird es erst, nachdem der Mieter innert der gesetzten Frist die Anfechtung geltend gemacht hat.

Gestatten Sie mir noch, hier zu erwähnen, dass der Ständerat die Vertragsfreiheit ausdrücklich erwähnt haben wollte. Verschiedene Sprecher haben sich damit auseinandergesetzt. Herr Bonnard und auch Herr Spälti sind der Meinung, wie der Bundesrat, dass die Erwähnung der Vertragsfreiheit

in diesem Zusammenhang keinen Sinn hat. Man sollte sich darauf nicht ausgerechnet dann berufen, wenn man Einschränkungen dieser Vertragsfreiheit in der Verfassung stipuliert. Die Vertragsfreiheit – darauf wurde zu Recht wert gelegt – ist Bestandteil unserer Rechtsordnung. Sie macht auch den Sinn, den Grundgehalt unseres Obligationenrechtes aus, und selbstverständlich ist die Vertragsfreiheit auch im Mietrecht gewährleistet.

Wenn wir die Vertragsfreiheit hier im Mietrecht ausdrücklich erwähnten, müsste man sich fragen: Warum nennt man sie dann nicht in anderem Zusammenhang? Gilt sie denn nur im Mietrecht? So ist es vom System her sicher richtiger, wenn wir sie hier nicht speziell erwähnen.

Ich gehe nun nicht auf die Gesetzentwürfe ein, das werden wir später tun; es wird dann aber an Ihnen liegen, im einzelnen zu sehen, ob Sie der Meinung sind, dass mit den Gesetzentwürfen, die Ihnen der Bundesrat vorlegt, diese Vertragsfreiheit eingeschränkt sein werde oder nicht.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag Ihrer Kommission zu folgen und nicht demjenigen des Ständerates.

Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfs regelt die Befugnis des Bundes, Bestimmungen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen zu erlassen. Er entspricht wörtlich dem jetzigen Absatz 1 von Artikel 34septies der Bundesverfassung.

Die neue Stellung des Absatzes im Verfassungsartikel hat den Ständerat bewogen, eine straffere und konzisere Formulierung zu suchen, mit welcher er allerdings keine materielle Aenderung beabsichtigte. Ihre Kommission ist der Ansicht, dass selbst bei bloss redaktionellen Aenderungen unweigerlich der Verdacht entstehe, dass damit auch eine materielle Revision bezweckt worden sei. Sie hat deshalb die Fassung des bundesrätlichen Entwurfs vorgezogen. Aus dem gleichen Grund empfehle ich Ihnen, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Gestatten Sie mir, dass ich noch zu einigen aufgeworfenen Fragen Stellung nehme: Nationalrat Bonnard erkundigte sich, inwieweit dieser Verfassungstext für beide Parteien, sowohl für Mieter wie Vermieter, zu gelten habe. Um diese Frage präzise zu beantworten, muss ich Sie bitten, die Fahne zur Hand zu nehmen. Im ersten Satz von Absatz 1, wonach der Bund befugt ist, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen, ist klar, dass dieser parteineutral formuliert ist, so dass gegen Missbräuche allgemein eingeschritten werden kann, gleichgültig, ob sie vom Mieter oder vom Vermieter ausgehen.

Aus dem folgenden Satz, wonach der Bund den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen des Vermieters regelt, geht begriffsnotwendig hervor, dass dieser Schutz nur dem Mieter gilt.

Was aber die Unwirksamkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen angeht, so kann dieser Schutz aufgrund des Verfassungstextes wiederum sowohl dem Mieter wie dem Vermieter zukommen. Ich kenne Nationalrat Bonnard jedoch gut genug: Er hat die Vorlage sehr sorgfältig studiert, und er hat nicht nur den Verfassungsartikel, sondern auch den Gesetzesentwurf studiert und festgestellt – ich nehme wenigstens an, das sei der Grund seiner Frage –, dass das Instrument der Erstreckung dort nur für den Mieter festgehalten wird. Es ist Ihre Aufgabe, während der Behandlung des Gesetzes auf diesen Punkt allenfalls zurückzukommen. Der Bundesrat hat deshalb nur den Mieter einbezogen, weil es ihm wenig sinnvoll schien, mit einer Gesetzesrevision, die einen Gegenvorschlag zu einer Initiative darstellen sollte, hinter das geltende Recht zurückzugehen. Sie wissen, dass gemäss geltendem Recht nur der Mieter bei einer Kündigung die Erstreckung verlangen kann. Aber ich sage nochmals, die Verfassungsnorm ist neutral gefasst; sie kann sowohl vom Mieter wie vom Vermieter angesprochen werden.

Herr Bonnard hat eine zweite Frage gestellt, bzw. er hat darauf hingewiesen, dass wir nun einen Verfassungsartikel zur Bekämpfung von Missbräuchen im Mietwesen schaffen,

ohne dass eine Mangellage vorhanden ist, also ohne dass Wohnungsmangel vorhanden ist; dass natürlich die Missbräuche vor allem dann vorkommen werden, wenn eine solche Mangelsituation vorherrscht.

Der Bundesrat hat in seinem Vorschlag darauf Rücksicht genommen; er hat das allerdings nicht auf Verfassungsebene getan, aber er sieht im Gesetz vor, dass der Mieter die Erstreckung eines befristeten oder unbefristeten Mietverhältnisses verlangen kann; in der Folge werden die möglichen Fälle aufgelistet. In Artikel 272 Buchstabe e wird die Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem örtlichen Markt für Wohnungen und Geschäftsräume vorgeschrieben. Da ist also die Idee verankert, dass bei der Beurteilung von Erstreckungsgesuchen vom Gericht die Wohnungslage mit einzubeziehen ist.

Die Frage von Nationalrat Müller-Meilen habe ich bereits beantwortet. Zu Nationalrat Leuenberger-Solothurn, der ganz explizit die Frage stellt, ob der Gegenvorschlag über das geltende Recht hinausgehe, noch folgendes: Wir sprechen heute über einen Verfassungsartikel und nicht über eine Gesetzesvorlage. Was den Verfassungsartikel angeht, gehen wir über das geltende Recht hinaus, indem wir, wie ich bereits ausführte, diese Missbrauchsgesetzgebung erstens einmal auf die ganze Schweiz ausdehnen und zweitens nicht mehr von einer Notlage, einem Mangel an Wohnungen, ausgehen, wohl in der richtigen Ueberzeugung, dass ein Missbrauch ein Missbrauch bleibt, unabhängig davon, ob ein Mangel an Wohnungen vorhanden ist oder nicht.

Ich bitte Sie, den Anträgen, wie sie von Ihrer Kommission vorliegen, zuzustimmen und die Initiative abzulehnen.

A

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Mieter-schutz»

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour la protection des locataires»

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Art. 34septies

Abs. 1

Der Bund ist befugt, Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Er regelt den Schutz der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen der Vermieter, die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen sowie die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Friedli, Hubacher, Leuenberger-Solothurn, Meizoz, Nauer, Weder-Basel)

Streichen

Antrag Weder-Basel**Art. 34septies Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Longet**Art. 34septies Abs. 1**

.... die Anfechtbarkeit ungerechtfertigter Kündigungen sowie

Art. 2**Proposition de la commission****Majorité****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2**Art. 34septies****Al. 1**

La Confédération a le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et autres prétentions abusifs des bailleurs et sur l'annulabilité des congés abusifs ainsi que sur la prolongation limitée dans le temps du bail.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Leuenberger Moritz, Friedli, Hubacher, Leuenberger-Soleure, Meizoz, Nauer, Weder-Bâle)
Biffer

Proposition Weder-Bâle**Art. 34septies al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Longet**Art. 34septies al. 1**

.... des congés injustifiés ainsi que

Art. 3**Antrag der Kommission****Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Friedli, Hubacher, Leuenberger-Solothurn, Meizoz, Nauer, Weder-Basel)
Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative anzunehmen.

Art. 3**Proposition de la commission****Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Leuenberger Moritz, Friedli, Hubacher, Leuenberger-Soleure, Meizoz, Nauer, Weder-Bâle)
L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire.

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten und das Volk einzig und allein zu unserer Initiative Stellung nehmen zu lassen.

Der Text des Gegenvorschlages bringt geringe Abweichungen von der heutigen Rechtslage. Ich will nicht bestreiten, dass er auch eine Verbesserung gegenüber der heutigen Rechtslage bringt, aber er geht lange nicht so weit, wie die Initiative geht. Sie wissen – und Sie haben es den ganzen Morgen und den halben Nachmittag gehört –: Die Initianten wollen mit ihrer Initiative etwas ganz anderes als das, was im Gegenvorschlag formuliert ist.

Zum Inhalt will ich nicht mehr Stellung nehmen. Ich habe das heute morgen getan.

Die politische Frage ist jetzt nicht, wer recht hat, ob der Bundesrat, der Ständerat oder die Mehrheit der Kommission – das kann ja objektiv auch gar nicht entschieden werden –,

sondern ob die Initianten ein demokratisches und ein verfassungsmässig garantiertes Recht haben, dass Volk und Stände über ihre eigene Initiative abstimmen dürfen.

Wie weit darf eine Initiative gehen? (Es wurde mehrmals gesagt: Die Initiative geht zu weit.) Wer hat das zu entscheiden? Nicht der Bundesrat und nicht das Parlament, sondern Volk und Stände sollen das entscheiden. Beim Abstimmungsverfahren, das wir jetzt immer noch haben, ist das aber nicht möglich, wenn ein Gegenvorschlag lanciert wird. Wir sind überzeugt, dass Volk und Stände unserer Initiative zustimmen würden, wenn sie ausschliesslich zu ihr Stellung nehmen könnten. Es geht jetzt nicht so sehr um die Frage von Mieterschutz und wieviel Mieterschutz und ob überhaupt Mieterschutz, sondern es geht um das Initiativrecht. Bei dieser Initiative haben sich die Leute darum gerissen, unterschreiben zu dürfen; Schlange sind sie gestanden. Das war seither bei keiner Initiative mehr der Fall. Das haben die Unterzeichner aber nicht gemacht, damit die Verantwortlichen diese Initiative allenfalls unter dem Druck des Abstimmungsverfahrens zurückziehen müssen.

Ich werfe dem Bundesrat und Frau Bundesrätin Kopp nicht vor, sie hätten im schlechten Glauben gehandelt und sie hätten damals einen trickigen Vorschlag aus der Mottenkiste genommen. Das würde ich nie. Ich weiss, wie sensibel unser höchstes Gremium ist. Ich möchte den Bundesrat niemals beleidigen. Ich weiss auch, dass, als er diesen Vorschlag machte, er auch schon die Meinung hatte, das doppelte Ja solle im Abstimmungsverfahren zugelassen werden. Aber jetzt ist es anders herausgekommen. Der Ständerat hat jetzt dieses Abstimmungsverfahren wieder zurückgewiesen und eine Verfassungsänderung vorgeschlagen. Das heisst: Diese Mieterschutzinitiative wird noch unter dem Regime des alten Abstimmungsverfahrens, das ein doppeltes Ja verbietet und die Ja-Stimmen aufspaltet, behandelt. Wer jetzt noch, nach dem Entscheid des Ständerates, am Gegenvorschlag festhält, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, er halte an einem zum bösartigen Trick gewordenen Abstimmungsverfahren fest, um die Initiative zu bodigen. Deswegen muss ich Sie ersuchen: Denken Sie um, und verzichten Sie auf diesen Gegenvorschlag, damit das Volk zu unserer Initiative Stellung nehmen kann.

M. Longet: Il y a deux voies pour éviter la juxtaposition de l'initiative et du contre-projet qui serait effectivement fatale à la solution du problème. La première voie vous a été indiquée tout à l'heure par M. Leuenberger. Quant à la deuxième voie, je vais vous l'exposer maintenant.

Mon propos peut vous sembler une querelle de mots mais, en matière de droit constitutionnel, il y a des mots qui ont toute leur importance. Dans le contre-projet, vous remarquez qu'il y a deux fois le terme «abusifs» (loyers et autres prétentions abusifs, et congés abusifs). Pour ce dernier point seulement, je propose de substituer au mot «abusifs» le mot «injustifiés». Je voudrais d'emblée répondre au Conseil fédéral qui dit dans le message qu'il s'agit d'un terme qui nécessite une interprétation, qu'il en va de même du mot «abusifs» qui lui aussi nécessite une appréciation de cas en cas. On ne saurait donc invoquer cet argument pour combattre ma proposition.

Le but de mon amendement est d'inverser le fardeau de la preuve en matière de congé. Cette préoccupation me paraît tout à fait fondamentale si nous voulons véritablement répondre à l'attente des auteurs de l'initiative car, comme l'a dit ce matin M. Meizoz, il y a de très mauvais motifs de congé que, dans la plupart des cas, la loi permet de ne pas avouer, à savoir l'augmentation de la rentabilité de la chose louée à la suite d'une augmentation de loyer ou les rénovations injustifiées que l'on fait pour tirer plus de profit de cette même chose. On pourrait énumérer toute une série de mauvais motifs qui ne résisteraient pas face aux besoins d'une famille de se loger décemment. Il nous paraît essentiel que ce soit au bailleur de justifier le congé qu'il donne et non au locataire de faire la démonstration devant le juge que la mesure prise a subjectivement un caractère abusif. C'est cela l'inversion du fardeau de la preuve et c'est ce qu'il faut

faire si nous voulons que le contre-projet puisse être considéré comme véritablement favorable à la protection des locataires.

L'exigence de devoir justifier un congé n'est pas nouvelle dans notre législation. Nous l'avions retenue lors de notre débat sur le bail à ferme agricole. Ainsi, l'article 16 de la loi sur le bail à ferme agricole prévoit en cas de rupture de bail que «l'intéressé peut demander que le congé soit justifié». Il est vrai, malheureusement, que cette justification reste sans grande conséquence juridique. Cela est bien dommage mais vous l'avez voulu ainsi. Cette exigence existe néanmoins: on a admis qu'il n'était pas normal que quelqu'un donne congé sans explication aucune et que ce soit à la victime de la décision de faire la démonstration – démarche fastidieuse, pénible, compliquée et fondée sur des circonstances personnelles – que la mesure est abusive pour lui. Il est faux de dire, comme le relève le Conseil fédéral dans le message, qu'inverser le fardeau de la preuve en remplaçant le mot «abusif» par le mot «injustifié», conduirait en quelque sorte au bail éternel. Si cela était vrai, cela voudrait dire qu'il n'y aurait pratiquement pas de motifs justifiés. Dès lors que l'on admet que la rupture de bail peut se justifier dans certains cas, il est évident que ce reproche tombe. Il serait facile de citer quelques motifs valables qui pourraient tout à fait être retenus par la jurisprudence et qui d'ailleurs ont été évoqués à propos du bail à ferme agricole: le besoin personnel, prouvé, du propriétaire de la chose louée ou l'usage abusif allant jusqu'à la dégradation du bien loué par le locataire. En revanche, mettre quelqu'un à la porte par représailles, ou parce que l'on veut tout simplement, à l'instar d'autres propriétaires du quartier, augmenter, sans aucune autre raison, le rendement locatif de la maison n'est pas une raison valable.

Ma proposition permet d'améliorer de manière substantielle la position du locataire sans péjorer celle du propriétaire qui fait correctement son travail avec un certain sens de ses responsabilités. Elle va donc aussi, et c'est une préoccupation de Mme Kopp également, dans le sens d'un usage responsable, social, de la propriété qui devrait être non seulement le souci de Mme Kopp mais aussi notre but à tous.

Si l'on veut éviter qu'initiative et contre-projet se voient renvoyés dos à dos dans la votation populaire, ce qui conduirait à un échec pour nous tous, nous devons tout entreprendre pour rapprocher le texte du contre-projet de celui de l'initiative. Tout à l'heure, M. Butty nous a suppliés d'aller dans ce sens et je crois qu'il est possible de le faire concrètement.

Je voudrais très brièvement, sans revenir sur le «Sonderfall Genf» qui est parfois cité ici, signaler tout de même la situation assez spécifique qui prévaut dans les grandes agglomérations. J'ai parlé du bail à ferme agricole qui nous a occupés pendant passablement de séances. Cependant, la situation qui règne dans les agglomérations mérite aussi d'être examinée. Quelques agriculteurs, notamment M. Rutishauser et d'autres, avaient l'air de considérer qu'il n'y avait pas de problème en ville et que les locataires congédiés n'avaient qu'à chercher un logement ailleurs. Pourtant, même pour les fermiers, ce n'est pas possible et, d'ailleurs dans la commission sur le bail à ferme, M. Rutishauser ne partageait pas du tout cette opinion s'agissant des fermages agricoles.

Je voudrais rappeler que ce n'est pas un luxe si nous légiférons en la matière car le problème du logement est effectivement vécu par des centaines de milliers d'habitants. A Genève en particulier, moins de une personne sur dix est propriétaire de son logement et a comme interlocuteur non pas un propriétaire physique, avec lequel il serait possible de négocier un bail, mais des ensembles anonymes, des sociétés immobilières bureaucratiques. Cette situation nécessite véritablement que la partie la plus faible soit protégée par l'Etat. D'ailleurs, l'Etat en tant que tel n'a de sens que s'il protège le faible du fort. Nous en avons ici une excellente illustration.

Je vous demande de compléter le contre-projet par mon amendement.

Präsident: Herr Weder-Basel hat seinen Antrag bereits begründet.

Frau Fetz: Unsere Fraktion unterstützt selbstverständlich den Streichungsantrag der Kommissionsminderheit und auch die Aenderung von Artikel 3. Es muss endlich Schluss sein mit dieser undemokratischen Taktik, jede noch so berechnete und massvolle Initiative mit einem Gegenvorschlagsstrick zu strangulieren. Denn genauso steht die Sache heute im politischen Kontext, auch wenn die Verwaltung schon vor der Einreichung der Initiative zu arbeiten begonnen hat. Wie hohl tönen doch all die pseudomieterfreundlichen Bekenntnisse, die wir heute von bürgerlicher Seite im Uebermass zu hören bekommen haben, wenn man weiss, dass sich nachher diese Damen und Herren bequem in den Sessel zurücklehnen und wissen, dass das doppelte Ja für diese Initiative keinesfalls zum Tragen kommen wird, wenn es überhaupt jemals kommt.

Die vorliegende Mieterschutzinitiative braucht gewiss keinen Gegenvorschlag, denn sie ist sehr massvoll. Sie verlangt nur, was eigentlich in einem Land, das zu über 70 Prozent aus Mietern und Mieterinnen besteht, eine Selbstverständlichkeit sein sollte: einen echten Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen und unangemessenen Mietzinsen.

Sowohl der Bundesrat als auch die Kommissionsmehrheit argumentieren, dass das zu weit gehe. Bei den Schlagworten, die wir heute morgen und heute nachmittag hören mussten, kann man nur sagen: Da wird mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Es war die Rede von Systemfreiheit, vom freien Markt, der bedroht sei, von der so heiligen Vertrags- und Eigentumsfreiheit, all diese Freiheiten, die mit diesem Initiativlein in Gefahr kommen. Das ist doch wirklich lächerlich!

Dem Gewinnstreben aber soll nicht Einhalt geboten werden, dort, wo die schwächere Seite – und das sind heute in der Schweiz ganz eindeutig die Mieter und Mieterinnen – chancenlos der Willkür der Vermieter ausgesetzt ist. Selbstverständlich haben jene anständigen Vermieter – wie man das ja immer wieder betonen muss –, die sich effektiv um die Bedürfnisse ihrer Mieter und Mieterinnen kümmern, von dieser Initiative überhaupt nichts zu befürchten. Aber ich meine, wir Mieter und Mieterinnen haben doch ein Recht, uns gegen schwarze Schafe und Spekulanten in Hausbesitzerkreisen zu wehren – denn dass es sie gibt, können Sie nicht wegdiskutieren.

Davor wollen Mieterinnen und Mieter geschützt sein. Weder der Gegenvorschlag des Bundesrates noch die Fassung der Kommissionsmehrheit und schon gar nicht die Fassung des Ständerates können hier einen echten Schutz, eine echte Verbesserung, garantieren. Die Zeit seit 1972, als der Bundesbeschluss eingeführt worden ist, hat gezeigt, dass die blosser Bekämpfung von Missbrauch eben gerade nicht reicht. Wer in städtischen Agglomerationen wohnt, kann doch genau verfolgen, wie die Sache läuft. Immer mehr Aktivitäten, immer mehr Handel mit Altliegenschaften, eine Handänderung jagt die andere, und das wiederum treibt die Mietzinspreise in die Höhe, alles wird auf die Mieterinnen und Mieter abgewälzt. Der Schutz vor unangemessenen Mietzinsen ist also durchaus kein Luxus. Der Wohnungsmarkt reguliert sich nicht selbständig. Das ist eine reine Behauptung, die heute immer wieder von bürgerlicher Seite aufgestellt worden ist. Das haben wir bei den sinkenden Hypothekenzinsen immer wieder gesehen. Diese werden nicht dem Mieter vergütet. Die Regulierung der Mietzinse nach unten hat sich tatsächlich als Wunschvorstellung erwiesen. Warum wehren sich denn bürgerliche Kreise so vehement und übertrieben gegen diese Initiative? Man könnte wirklich meinen, eine Verstaatlichung des Bodens oder des Hausbesitzes würde vor der Tür stehen. Vergleichen Sie die Initiative doch einmal mit den Mieterschutzgesetzen im Ausland, zum Beispiel in der BRD und in Italien. Das sind sehr viel weitreichendere Gesetze, und dort wird

auch noch in den Boden investiert. Was heute herausgekommen ist: Sie wollen keinen Schutz, nicht den kleinsten Schutz für die Mieter. Nein, gerade in der umgekehrten Richtung soll es gehen. In alter Manier verwässert man die Vorstellungen der Initiative. Das Parlament geht noch weiter zurück. Man legt einen direkten Gegenvorschlag vor und hofft selbstverständlich, dass beides scheitern wird, das kennen wir zur Genüge, und falls der Gegenvorschlag wider Erwarten doch angenommen würde, kann man immer noch die ausführende Gesetzgebung verwässern. Die Mieter und Mieterinnen sind aber dabei die Lackierten und Dummen. Deshalb streichen Sie Artikel 2. Geben Sie den Bürgerinnen und Bürgern die Chance, über diese Initiative abzustimmen, damit sie nicht die Katze im Sack wählen müssen.

Hubacher, Berichterstatter: In der Botschaft des Bundesrates ist ausführlich dargelegt, wie problematisch unser Wohnungsmarkt ist und wie berechtigt die Anliegen der Initianten sind. Frau Bundesrätin Kopp hat das vorhin wiederholt. Vorstösse kamen auch aus dem Parlament, dass diese Revision vorzuziehen sei, nachdem 1977 bei der letzten Abstimmung über eine Mieterschutzinitiative sozusagen eine Nulllösung resultiert hatte. Von daher ist auch in diesem Rat die Notwendigkeit des Mieter- und Kündigungsschutzes nicht bestritten. Unterschiedlich sind die Auffassungen über den Weg, wie man das Ziel erreichen kann. Wenn in der Eintretensdebatte ein, zwei Redner, Herr Rutishauser zum Beispiel, wirklich den Eindruck erweckten – da hat Herr Longet recht –, als ob es überhaupt keine Probleme gäbe, muss ich Sie daran erinnern, dass der Vertreter der Mietervereingung, der am Hearing der Kommission teilgenommen hat (Herr Fürsprecher Guido Rieder, ein parteiloser Mann), in der Stadt Bern in 15 Jahren 10 000 Konsultationen im Rahmen der Rechtsauskunft des Mieterverbandes Bern erteilt hat. Das heisst, es ist eine Nachfrage des Mieterpublikums vorhanden, es gibt Probleme, und es gibt offensichtlich mit der heutigen gesetzlichen Regelung nicht genügend Möglichkeiten aus der Sicht des Mieters, diese Probleme effizient zu lösen.

Zum Antrag Moritz Leuenberger: Ich habe den Antrag auch mitunterzeichnet, und die Sozialdemokratische Partei hat bei den vorletzten Wahlen, an die mich jetzt Herr Leuenberger erinnert hat, als Slogan mitgeführt: «Recht haben und Recht bekommen.» Aber das ist die Schwierigkeit. In dieser Kommission hatte es nicht nur Sozialdemokraten, sondern noch mehr andere Vertreter. Die Kommission hat aus den dargelegten Gründen die Initiative abgelehnt.

Zum Antrag von Herrn Longet: Er möchte im Text das Wort «missbräuchliche Kündigungen» durch «ungerechtfertigte Kündigungen» ersetzen. Dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Aber der Begriff «ungerechtfertigt» stammt aus dem Text der Initiative, und wenn ich die Mehrheit der Kommission redlich interpretieren will, muss ich sagen, dass der Antrag Longet in der Kommission wahrscheinlich nicht angenommen worden wäre, weil die Begründung – auch vom Bundesrat aus – vorliegt, der Begriff «ungerechtfertigt» sei im juristischen Sinne zu unpräzise, weshalb man bei «missbräuchlich» bleiben will.

Zum Schluss: Die Frage Initiative und Gegenvorschlag liegt in der Verantwortung unseres Rates. Wir wissen, was die Folgewirkung der heutigen Regelung ist, und deshalb hat ja unser Rat versucht, das doppelte Ja endlich einmal einzuführen. Wir haben Schwierigkeiten mit unserem Zweitrat. Von da her, weil wir um die politische Wirkung wissen, ist die Verantwortung für weitere Gegenvorschläge entsprechend höher.

M. Butty, rapporteur: Je répondrai tout d'abord à M. Longet en ce qui concerne sa proposition relative au terme de «congés injustifiés» à la place «d'abusifs». M. Longet nous a affirmé que sa proposition aboutissait à une inversion du fardeau de la preuve. Je pense que c'est là son intention, mais le terme «injustifié» n'a pas cette conséquence du point de vue juridique.

Il s'agit ici d'une interprétation de la loi. Actuellement, nous discutons sur le plan constitutionnel. Plusieurs orateurs avaient déjà réclamé un texte prévoyant la motivation du congé ou de la résiliation. Or, je l'ai déjà dit précédemment, le texte de l'initiative, comme celui du contre-projet, ne fait aucune allusion à la nécessité d'une motivation en matière de résiliation ou de congé. C'est pourquoi, dans ces conditions, la proposition de M. Longet devra être présentée et discutée seulement lorsque nous aborderons ce problème sur le plan législatif. Avec le Conseil fédéral, je suis d'avis que le terme «injustifié», en droit suisse, n'est pas clair. En revanche, la jurisprudence est connue en ce qui concerne le terme «abusif». Le Tribunal fédéral s'est prononcé à de nombreuses reprises en la matière et c'est sur la base de sa jurisprudence que nous voudrions que soient fondés les textes que nous votons et les qualificatifs que nous donnons aux dispositions que nous proposons au peuple. C'est pour cette raison que votre commission s'en tient au terme «abusif». D'ailleurs, la proposition de M. Longet n'a pas été faite à la commission, mais c'est certainement l'avis de la majorité de cette dernière que je présente. En ce qui concerne le problème fondamental que reprend la proposition de minorité de M. Moritz Leuenberger, à savoir recommander l'acceptation de l'initiative et le refus du contre-projet, la décision a été adoptée à la commission par 18 voix contre 2 et 2 abstentions. Ce résultat signifie malgré tout que lorsqu'il a été question de présenter un contre-projet, après avoir voté le refus de l'initiative, bon nombre de vos collègues socialistes ont été d'accord pour présenter un contre-projet. D'ailleurs, l'initiative ayant recueilli un nombre suffisant de signatures, le droit d'aller devant le peuple ne vous est pas contesté.

En revanche, la majorité de la commission est d'avis que l'on prend un risque considérable, dans l'état du droit constitutionnel actuel, d'achopper sur un double non. Il faut savoir qui prend ce risque. Monsieur Leuenberger, vous pensez que ceux qui prennent le risque du double non sont ceux qui présentent un contre-projet. Je crois que l'on pourrait parfaitement vous retourner l'argument en prétendant que ce sont les auteurs d'une initiative dont certains points sont excessifs qui courent ce risque. C'est pour l'éviter que le Conseil fédéral et la majorité de la commission ont décidé de présenter un contre-projet qui reprend d'ailleurs, pour l'essentiel, les principes de l'initiative; voilà la réalité!

C'est pourquoi je n'admettrai pas que l'on dise que c'est le Conseil fédéral ou la majorité de la commission qui veulent entraver l'exercice des droits populaires. La situation est claire: le droit actuel ne permet pas de voter deux fois «oui». On va donc se trouver devant la situation suivante: le peuple devra se prononcer sur une initiative et sur un contre-projet si vous maintenez votre initiative, avec le risque du double «non».

C'est la raison pour laquelle, tout à l'heure déjà, à deux reprises, je vous ai lancé cet appel que certains ont très bien compris: il vaut peut-être mieux aboutir à l'acceptation par le peuple et les cantons du contre-projet qui reprend largement certains points importants de l'initiative plutôt que de risquer le double «non» comme en 1977.

Tels sont les motifs de la majorité de la commission, au sein de laquelle certains ont accepté le contre-projet même s'ils trouvent qu'il va très loin. On a d'ailleurs encore entendu formuler ces réserves tout à l'heure, à cette tribune.

C'est dans ce sens que je voudrais dire que nous pensons qu'il est important que notre conseil approuve le contre-projet en renonçant à recommander l'approbation de l'initiative. Nous pensons ainsi rendre service aux locataires.

Le but de l'initiative et celui de la majorité de notre commission et du Conseil fédéral sont identiques. Nous sommes tous favorables à une protection efficace des locataires. Je conclus en précisant qu'à la suite de nos débats le Conseil des Etats devrait pouvoir se prononcer la semaine prochaine sur les divergences qui subsisteraient encore avec notre conseil. S'il devait se rallier à nos décisions, la situation serait claire et il ne serait pas nécessaire de prolonger

ger le délai d'examen de l'initiative, ce qui permettrait au peuple et aux cantons de se prononcer au plus tôt.

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit: Ich möchte nur noch eine ganz kurze Erklärung abgeben.

Der französisch sprechende Berichterstatter hat nun ein Abstimmungsergebnis zitiert, das in dieser schrecklichen Vereinfachung nicht auf uns sitzen gelassen werden kann, werden doch sonst sozialdemokratische Mitglieder in ihrer Ehre geradezu gekränkt. Die Wirklichkeit in dieser Kommission war ganz anders: Wir haben eben ein anderes Abstimmungsverfahren gehabt als jetzt. Wir haben zunächst darüber abgestimmt, ob man einen Gegenvorschlag will oder nicht. Dort hat unsere Fraktion – stramm und ehrlich, wie sie immer ist – (*Heiterkeit*) gegen einen solchen Gegenvorschlag gestimmt, und erst als sie verloren hat, hat sie dann dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit gegenüber dem Ständerat, dessen Vorschlag ja noch viel schrecklicher ist, mit 18 zu 2 zugestimmt. So war die Wirklichkeit. Ich möchte Sie darüber aufklären.

Bundesrätin Kopp: Ich nehme zunächst zum Antrag von Herrn Longet Stellung, der nicht von «missbräuchlichen», sondern von «ungerechtfertigten» Kündigungen sprechen will.

Wenn ich an die Beispiele denke, welche die Initianten in der Kommission dargelegt haben, so gebe ich Herrn Longet insofern recht, als wahrscheinlich in der Praxis der Unterschied zwischen ungerechtfertigt und missbräuchlich gar nicht so gross wäre. Nur, Herr Longet, daraus ziehe ich eine andere Schlussfolgerung: Wenn dem so ist, dann sehe ich nicht ein, warum wir auf den Begriff missbräuchlich, der im Privatrecht ein geläufiger Begriff ist, zugunsten eines Begriffs verzichten sollten, der unserem Privatrecht fremd und der immerhin interpretierbar ist. Ich habe bereits in meinem Eintretensvotum gesagt, was ich befürchte: dass mit dem Begriff «ungerechtfertigt» die Grundlage gelegt werden soll, um weiter zu gehen als das, was der Bundesrat in seiner Vorlage will; damit könnten wir aber sehr leicht in Konflikt mit verfassungsmässig garantierten Grundrechten geraten. Deshalb will der Bundesrat eine klare Missbrauchsgesetzgebung, die im Artikel 271, den Sie noch behandeln werden, klar festhält, in welchen Fällen eine Kündigung missbräuchlich sein soll.

Sie haben vom Pachtrecht gesprochen und gefragt, warum man im Pachtrecht, nicht aber im Mietrecht von «ungerechtfertigt» sprechen kann: Dort haben wir natürlich eine völlig andere Situation. Im Pachtrecht haben wir eine feste Pacht-dauer, die verlängert werden kann, und während dieser Zeit kann die Pacht gar nicht gekündigt werden. Hier kann man also keine Parallele ziehen. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag von Herrn Longet abzulehnen.

Und nun komme ich zum Antrag von Herrn Weder-Basel. Ich müsste eigentlich dankbar sein, dass er den ursprünglichen Antrag des Bundesrates wieder aufnimmt und von Unwirksamkeit spricht. Die Idee des Bundesrates, als er den Begriff der Unwirksamkeit verwendete, war die folgende: Wir wollten einen untechnischen Begriff nennen, der in der Gesetzgebung noch alles offen lässt. Unwirksamkeit lässt sich im Gesetz sowohl als Nichtigkeit wie auch als Anfechtbarkeit interpretieren.

Nun ist aber dieser Begriff Unwirksamkeit, weil er eben kein Rechtsbegriff ist, im Ständerat auf so grossen Widerstand gestossen, dass es keinen Sinn hat, ihn hier wieder einzuführen. Der Ständerat wollte den technischen Begriff Anfechtbarkeit. Ich habe mich bereits im Ständerat nicht mehr dagegen gewehrt, weil ja die Konzeption des Bundesrates im vorgesehenen Gesetz die Anfechtbarkeit vorsieht. Deswegen sehe ich keinen Sinn darin, hier nun eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, die erstens materiell nichts beinhaltet und zweitens absolut ohne Chancen ist, vom Ständerat akzeptiert zu werden. Das ist der Grund, Herr Nationalrat Weder, weshalb ich Ihren Antrag, obwohl er der ursprünglichen Fassung des Bundesrates entspricht, zur Ablehnung empfehle.

Ich glaube, zum Antrag von Herrn Nationalrat Moritz Leuenberger muss ich mich nicht mehr äussern; das habe ich bereits eingangs getan.

Ich bitte also um Ablehnung der drei Anträge.

Art. 34septies Abs. 1 – Art. 34septies al. 1

Präsident: Hier stellen wir zuerst den Antrag der Kommissionsmehrheit dem Antrag von Herrn Longet gegenüber. Der Antrag von Herrn Longet ist an sich ein Änderungsantrag zu jeder Fassung eines Gegenvorschlages.

In einer zweiten Abstimmung stellen wir das Resultat dem Antrag Weder-Basel gegenüber, in einer dritten das Resultat dem Streichungsantrag der Minderheit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Longet	54 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Weder-Basel	29 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	113 Stimmen

Präsident: Der Absatz 2 der Kommissionsmehrheit ist nicht bestritten.

Wir stellen jetzt den ganzen Artikel 2 der Kommissionsmehrheit dem Streichungsantrag der Kommissionsminderheit (Leuenberger) gegenüber.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	53 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen

Art. 3

Präsident: Damit ist der Gegenvorschlag gemäss Mehrheit der Kommission bereinigt. Herr Leuenberger zieht seinen Antrag zu Artikel 3 zurück.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit – Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	103 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt ferner, eine Standesinitiative und eine Reihe von persönlichen Vorstössen gemäss Seite 1 und 2 der Botschaft abzuschreiben. – Ein anderer Antrag wird nicht gestellt.

Abgeschrieben – Classé

B Obligationenrecht (Miete und Pacht)

Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)

C Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen

Loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(Die Verhandlungen werden aufgeschoben bis zur Volksabstimmung)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(Les délibérations sont ajournées jusqu'à la votation populaire)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

5. Verhandlungen
Délibérations

5.1 Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 17.3.1986
Séance du

Neunte Sitzung – Neuvième séance**Montag, 17. März 1986, Nachmittag****Lundi 17 mars 1986, après-midi**

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

Präsident: Bevor wir mit der Arbeit dieser aussergewöhnlichen dritten Sessionswoche beginnen, möchte auch ich mich von dieser Stelle aus mit dem doch aussergewöhnlichen Abstimmungswochenende befassen.

Ueberraschend war nicht nur die Stimmbeteiligung, sondern auch das Abstimmungsergebnis. Beinahe 40 Jahre nach der Gründung der UNO konnte sich das Schweizervolk – ein Privileg, das kein anderes Volk besitzt – zum Beitritt des Landes zu dieser internationalen Organisation äussern. Es gibt sicher viele Gründe dafür, dass Volk und Stände den UNO-Beitritt derart massiv abgelehnt haben. Ich denke an die Befürchtung, dass unsere Neutralität hätte beeinträchtigt werden können. Viele waren sicher auch der Meinung, dass unser Land ausserhalb der politischen UNO der Völkergemeinschaft bessere Dienste leisten könne.

Allen scheint klar zu sein, dass die Frage eines UNO-Beitritts in den nächsten Jahren nicht mehr auf die Tagesordnung gebracht werden kann. Ich gebe meiner Hoffnung Ausdruck, dass wir nach diesem Abstimmungswochenende nicht in tatenlosem Triumph bzw. in Niedergeschlagenheit verharren. Wir sollten vielmehr gemeinsam die Gelegenheit nutzen, die Stellung unseres Landes und die Haltung gegenüber der Völkergemeinschaft neu zu überdenken.

Ich hoffe, dass daraus eine aktive, dynamische und offene Aussenpolitik resultiert, die ihren Rückhalt in der Bevölkerung findet. Ich hoffe auch, dass unsere guten Dienste weiterhin gefragt sind und wir die Glaubwürdigkeit unserer Aussenpolitik unter Beweis stellen können.

Gestern haben auch verschiedene Bestätigungswahlen in den Ständerat stattgefunden. Ich gratuliere den Kollegen Hefti und Meier, Cavelti und Gadiant für ihre glänzende Wiederwahl. *(Beifall)*

Damit kommen wir zur Behandlung unserer Tagesordnung.

85.015

Mieterschutz. Volksinitiative und Gegenentwürfe
Protection des locataires.
Initiative populaire et contre-projets

Siehe Jahrgang 1985, Seite 639 – Voir année 1985, page 639

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1986

Décision du Conseil national du 12 mars 1986

Differenzen – Divergences

Art. 2 Art. 34septies Abs. 2
Antrag der Kommission
 Festhalten

Art. 2 art. 34septies al.2
Proposition de la commission
 Maintenir

M. Jelmini, rapporteur: Le 5 décembre 1985, notre conseil a accepté par 21 voix le contre-projet, préparé par sa commission, à l'initiative sur la protection des locataires. 20 voix se

sont portées sur le contre-projet du Conseil fédéral. La différence n'était donc que d'une voix.

Mercredi dernier, le Conseil national a approuvé les propositions de sa commission, à savoir le rejet de l'initiative populaire et, à l'alinéa premier de l'article 34septies de la constitution, l'adoption, en tant que contre-projet, de la version du Conseil fédéral. Un seul amendement a été apporté, le mot «annulabilité» (Anfechtbarkeit) remplaçant le mot inefficacité (Unwirksamkeit), comme notre conseil l'avait souhaité et comme le Conseil fédéral l'avait admis.

Les divergences qui nous séparent du Conseil national portent sur les points suivants, en ce qui concerne l'alinéa premier.

La référence au principe de la liberté de fixer le contenu des contrats de bail introduite par le Conseil des Etats n'a pas été reprise par le Conseil national qui estime que cette précision est superflue car notre ordre juridique l'implique déjà.

Le Conseil national a décidé de maintenir la compétence de la Confédération de légiférer sur la prolongation du bail limitée dans le temps. Ce système est prévu pour les cas où il n'y a pas à proprement parler d'abus mais des situations sociales difficiles.

Considérant qu'aucune proposition n'a été faite au Conseil national en vue d'adhérer à notre décision, et au vu de la majorité massive qui s'est dégagée dans la grande Chambre au vote d'ensemble (103 voix contre 26) en faveur du contre-projet (version Conseil fédéral) ainsi que du fait que, dans notre conseil, la majorité n'avait été que d'une voix en faveur de la proposition de la commission, je vous invite, au nom de la commission unanime, à adhérer à la décision du Conseil national.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 34septies, le Conseil national a estimé que l'article actuel de la constitution doit être purement et simplement repris. Seule la systématique change, l'ancien alinéa 2 devenant le nouvel alinéa premier. On considère, dans l'autre Chambre, qu'une nouvelle formulation plus courte pourrait être une source de confusion pour le citoyen appelé à se prononcer en votation populaire.

Je rappelle que la même opinion avait été défendue dans cette enceinte le 5 décembre par M. J.-F. Aubert, lequel avait notamment déclaré que la commission est allée trop loin, en se croyant chargée d'un mandat de cosmétique rédactionnelle et en décidant de raccourcir le texte. De ce fait, elle l'a rendu à peu près incompréhensible, parce qu'on ne sait même plus ce que sont les contrats-cadres dont elle parle. En modifiant le texte, on risque de faire croire à l'opinion publique que l'on voudrait changer quelque chose, ce qu'en réalité l'on ne fait pas.

La majorité de la commission vous invite cependant, par 6 voix contre 5, à maintenir notre décision et à donner la préférence à une version plus concise de cet article constitutionnel. Du point de vue rédactionnel, l'article 34septies pourrait être considéré comme meilleur dans la forme proposée par la majorité de notre commission.

Je me permets toutefois de relever qu'aucun conseiller national n'a estimé judicieux ni proposé d'adhérer à notre décision sur cet alinéa. Il sera donc extrêmement difficile de convaincre la grande Chambre du bien-fondé de notre position.

Je rappelle aussi que le délai pour le traitement de l'initiative expire le 27 mai prochain et que, si aucun accord n'était réalisé entre les deux Chambres au cours de la présente session, seule l'initiative serait soumise au vote du peuple et des cantons.

En conclusion, la commission unanime vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national en ce qui concerne l'alinéa premier et, par 6 voix contre 5, de maintenir notre décision s'agissant de l'alinéa 2 sur les contrats-cadres. Personnellement, je fais partie de la minorité.

Frau Bühler: Ich gehöre zur Minderheit der Kommission, die auch die Differenz in Absatz 2 durch Zustimmung zum Nationalrat erledigen möchte. Es ist nicht ganz leicht, das Pro und Kontra abzuwägen. Inhaltlich besteht kein Unter-

schied zwischen der unveränderten alten Fassung, die Bundesrat und Nationalrat übernehmen möchten, und unserer Neufassung. Dieser Umstand könnte sowohl für Festhalten als auch für Zustimmung zum anderen Rat sprechen. Wenn tatsächlich inhaltlich kein Unterschied besteht, müsste es uns oder dem Nationalrat eigentlich leicht fallen, nachzugeben.

Zur Diskussion steht also nur die Form. Es ist unbestritten, dass der Ständerat eine entschlackte, elegante, verständliche Formulierung vorlegt. Ich verstehe, dass man sich nicht ohne weiteres von ihr trennen möchte. Aber wenn wir festhalten, riskieren wir, dass die Neuformulierung des Ständerates zu einer Quelle des Misstrauens wird. Lohnt es sich, dass sich der Ständerat einmal mehr der Gefahr aussetzt, in einem schiefen Licht zu erscheinen? Gewiss, auch ich bin nicht unempfindlich für die Schönheit der kompakten Formulierung des Ständerates. Aber ich frage Sie, ist dies wirklich die Stunde der Kosmetik, angesichts einer Volksinitiative, die vom Thema her eine ebenso starke Grundwelle wie die Preisüberwachungsinitiative auslösen könnte?

Wir sollten unbedingt in dieser Session abschliessen können, wenn wir einen Gegenvorschlag vorlegen wollen. Der Absatz, der hier zur Diskussion steht, ist auch von der praktischen Bedeutung her absolut nicht schwergewichtig. Nachdem es den Räten gelungen ist, sich in den wichtigen Punkten, die den eigentlichen Gegenvorschlag ausmachen, zu finden, ist es schwer verständlich, dass wir hier um der Form willen festhalten wollen. Mir scheint, wir provozieren damit geradezu die – falsche – Vermutung, dass der Absatz so nebensächlich auch wieder nicht sei. Ich bitte Sie, dem Nationalrat zuzustimmen.

Schoch: Ich äussere mich nur zu Absatz 2 des Gegenvorschlages; bei Absatz 1 bin ich mit dem Antrag der Kommission einverstanden. Ich bin auch bei Absatz 2 einverstanden, meine aber, dass dazu noch einige kurze Bemerkungen gemacht werden müssen.

Es könnte in der Tat der Eindruck entstehen, die Kommission des Ständerates sei halsstarrig und hartnäckig, da sie an ihrer ursprünglichen Fassung festgehalten hat. Ich bin mir durchaus darüber im klaren und bedaure das ausdrücklich, dass wir uns zweifellos nicht das Wohlwollen der Vorsteherin des EJPD eingehandelt haben. Ich meine aber, dass die nationalrätliche Beschlussfassung ausschliesslich von abstimmungstaktischen Überlegungen bestimmt gewesen sein kann. Andere Überlegungen können für den Nationalrat nicht massgeblich gewesen sein, denn die Fassung, die der Nationalrat in Absatz 2 seines Gegenvorschlags postuliert, ist unbestreitbar viel schlechter als diejenige, die Ihnen die ständerätliche Kommission jetzt vorschlägt. Inhaltlich besteht kein Unterschied, das hat Frau Bühler gesagt, und ich meine, dass das wesentlich ist.

Wir haben also zwischen zwei vom Inhalt her gleichen – nicht nur gleichwertigen, sondern gleichen – Fassungen zu entscheiden, von denen aber die eine sehr viel besser formuliert ist. Angesichts dieser Situation dürfen wir die Chance, den Verfassungstext zu verbessern, ohne Zweifel nicht einfach widerspruchslos fahren lassen. Ich meine deshalb, dass der Kommissionsmehrheit zugestimmt werden muss, und dass jetzt der Moment ist, Verfassungskosmetik zu betreiben, denn Verfassungskosmetik muss immer betrieben werden.

Ich weiss, dass die Zeit eilt und dass wir noch in dieser Session zu einem Entscheid gelangen müssen. Wenn aber die Kommission des Ständerates in der Lage war, am Tage nach der Behandlung der Vorlage im Nationalrat ihrerseits über die Angelegenheit wieder zu beraten und Beschluss zu fassen, wird die nationalrätliche Kommission sicher ihrerseits in der Lage sein, morgen früh um halb acht Uhr noch eine Sitzung durchzuführen, so dass auch der Nationalrat in dieser Session noch einen Termin finden wird.

Ich habe Zutrauen zum Stimmbürger. Ich weiss, dass der Stimmbürger begreifen wird, worum es uns mit der viel besseren Fassung geht. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Debétaz: Un consensus doit se réaliser entre les deux Chambres. Il est en train de se faire, le Conseil national est venu à notre rencontre. Il n'y a pratiquement pas de divergence entre le texte du Conseil fédéral et celui que nous avons voté lors du premier débat. La Chambre basse a pris sa décision à une forte majorité. Ne donnons pas l'impression d'affaiblir la portée du contre-projet. Je suis persuadé que nous augmentons les chances d'approbation en votant le texte tel que l'a décidé le Conseil national. Je vous propose donc de soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Bundesrätin Kopp: Ich frage mich tatsächlich, ob für die Verfassung die Stunde der Kosmetik geschlagen hat. Man könnte meinen, unsere Verfassung sei ein Wunderwerk und wir würden nun zum ersten Mal einen Sündenfall begehen und eine unelegante Fassung beschliessen.

Es wurde bereits festgehalten, dass materiell überhaupt kein Unterschied besteht. Zur Frage steht die zweifellos schönere Fassung, die die ständerätliche Kommission vorgeschlagen hat; inhaltlich besteht kein Unterschied.

Warum hat der Nationalrat, seiner Kommission folgend, am Text nichts geändert? Ganz einfach deshalb, weil er sich sagte: Wenn man inhaltlich nichts ändert, weshalb die Form ändern und damit den Verdacht erwecken, man würde auch inhaltlich eine Änderung vornehmen?

Nun haben wir hier also eine Differenz. Ich möchte Sie wirklich dringend bitten, der starken Minderheit Ihrer Kommission zu folgen und sich dem Nationalrat anzuschliessen; denn es geht tatsächlich nur um eine Formulierungsfrage. Mit 6 zu 5 Stimmen hat Ihre Kommission beschlossen, an der ursprünglichen Formulierung festzuhalten. Wenn es zu keiner Einigung kommt, führt das dazu, dass der Gegenvorschlag gescheitert ist und dass wir die Initiative allein vor die Volksabstimmung bringen müssen, und das nur, weil diejenigen, denen ich für die schöne Formulierung durchaus Anerkennung entgegenbringe, auf ihr Werk nicht verzichten können.

Ich möchte Sie fragen, ob sich das lohnt. Ich meine: Es lohnt sich nicht! Es geht um keine materielle Differenz. Wir sollten – bei aller schöpferischen Tätigkeit, die Sie mit der besseren Formulierung entwickelt haben – dem grausamen Spiel ein Ende setzen und dem Nationalrat zustimmen. Darum bitte ich Sie eindringlich. Es geht nicht um mein Wohlwollen, wie von Herrn Ständerat Schoch angetönt, sondern um einen Akt der Vernunft.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Zustimmung zum Nationalrat)	23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Festhalten)	11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

6. Schlussabstimmung
Vote final


6.1 Ständerat
Conseil des Etats
Sitzung vom 21.3.1986
Séance du

85.015

**Mieterschutz, Volksinitiative und
Gegenentwürfe**
**Protection des locataires.
initiative populaire et contre-projets**

Siehe Seite 104 hiervoor – Voir page 104 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1986
Décision du Conseil national du 12 mars 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes	32 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

6. Schlussabstimmung
Vote final

6.2 Nationalrat
Conseil national
Sitzung vom 21.3.1986
Séance du

85.015

**Mieterschutz. Volksinitiative und
Gegenentwürfe**
Protection des locataires.
Initiative populaire et contre-projets

Siehe Seite 190 hiavor – Voir page 190 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1986

Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1986

Leuenberger Moritz: Dieser Bundesbeschluss beinhaltet einen Gegenvorschlag. Zusammen mit dem Abstimmungsverfahren, nämlich mit dem Verbot des doppelten Ja, will verunmöglicht werden, dass der Volkswille zu dieser Initiative auch tatsächlich eruiert werden kann, und man will auch die Initianten zum Rückzug der Initiative bringen. Auch wenn es möglich ist, dass wir später inhaltlich für diesen Gegenvorschlag Stellung nehmen müssen – es ist ja möglich, dass die Väter dieses Gegenvorschlages ihn dann wieder verlassen, auch schon vorgekommen –, sagen wir jetzt nein zu diesem Bundesbeschluss, denn mit einem Nein zu diesem Bundesbeschluss könnte das Volk einzig und allein zur Initiative Stellung nehmen. Das wäre ja der Sinn des Initiativrechtes, und das wäre demokratisch.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	94 Stimmen
Dagegen	51 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral
