

## 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*

**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 exigées 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 initiateurs 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 initiateurs 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 «familieres 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 «légifie pour protéger les locataires contre les loyers et autres préventions 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» (Anfechbarkeit) 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 initiateurs 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'écartier 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 Wohnungswchsel 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 Wohnungsbauens. 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 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 eingesetzt, 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 voraussetzunglosen Privilegierung des Mieters. Hier ist das Wort vom «ewigen Mietsverhältnis» verständlich und auch angebracht.

Im weiteren verlangt die Initiative den Schutz gegen unangemessene Mietzinse. 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 lassen. 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 zahlenden Mieten zur Finanzierung von Spekulationsgewinnen herhalten 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 Bereich 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 blosster 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 wahrgekommen 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 Kommissionsmehrheit. Mit dessen Formulierungen werden dem notwendigen Instrumentarium bereits die Milchzähne gezogen. Es wird kaum möglich sein, auf einem Verfassungsartikel, wie ihn die Kommissionsmehrheit 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, stufe 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 gezwifelt. 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 hören sie schon genug. Sie möchten auch endlich einmal Taten sehen. Bitte stimmen Sie wenigstens dem bundesarälichen Vorschlag zu, wenn Sie die Initiative nicht akzeptieren können.

**M. Reymond:** 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 mieteferdiglich 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 Verfassungsstufe zu regeln ist und was ganz eindeutig auf die Gesetzesebene gehört. Dies, obwohl 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 Verfassungsstufe 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 Verfassungsstufe 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 aufgepropft hat. Deshalb haben wir heute diesen Gemischtwarenladen, der sich Bundesverfassung nennt. Diese Erkenntnis ist uns übrigens auch wieder in der erst jetzt erschienenen 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 werden 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 Räson 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 Sicherheitspfeiler, 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 Hauseigentümerverbandes 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 auswachsen 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, meinetwegen 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 jedermann – 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 selbverständliche Beweglichkeit.

**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 umstrittenen 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 undisputabel 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 bleiben soll und überlassen bleiben muss, 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 weitgehendem 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 auftreten 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 unterbeschäftigte 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 obligationsrechtlichen 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 unannehbar 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 entgegenkommen 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 âpres. 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'admet 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 judicieuze 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 convaincrait 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 imparié à la Confédération de légitérer pour protéger les locataires contre les loyers et autres préventions 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 initiateurs 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 votées les propositions de la majorité de la commission.

Frau Bührer, 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 oder Stärkeren und das Schutzbedürfnis 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 Piëker gehört – die Nöte, in die kinderreiche Familien, alte Menschen, Kleinverdiener, 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 getrauen 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 beredtes Zeugnis für die Ohnmacht der Mieter. Ein besserer Schutz der Mieter wird die Mehrheit der Vermieter, nämlich die anständigen, die bereits und selbstverständlich 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 Wohnwirtschaft, 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 Hauseigentümerverband 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 ungerechtfertigt? 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 Kommissionsmehrheit kann uns nicht befriedigen. Gegen die eher redaktionellen Änderungen ist sicher nichts einzuwenden. Hingegen weckt die Einschiebung «in Berücksichtigung des Grundsatzes der freien Gestaltung des Mietverhältnisses» oder auch die Version von Kollege Reymond «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, hilflose 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 Einschiebung machen könnte, geahnt. Ich mache nun diesen Vorwurf. Ich glaube nicht recht daran, dass mit dieser Einschiebung nur ein Mahnpfahl aufgestellt wurde. Ich befürchte, dass es für diese Einschiebung 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: «... Schutzzanspruch 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 Einschiebung knüpfen, noch eine Stellungnahme hören könnte.

Ich bitte Sie, trotz der erdrückenden Kommissionsmehrheit den Anträgen der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

**Hefti:** 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 führt zu ungleichen und unausgewogenen Lösungen. Ich glaube, gerade das Gegen teil ist der Fall. Wenn wir auf diesem Gebiet, wo die Dinge in den einzelnen Gegenden unseres Landes derart verschiedenen 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 zuhanden 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 protègent 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'extension 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 réservier 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 surcroit, 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 befunden 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 Haugemeinschaft 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 hier 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 unwe sentlich 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. Soviel 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 notrechte 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.

Herrn 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 den 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 «ungegerechtfertigte Kündigung» und «unangemessene Mietzinse» nicht befrieden. 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 Ueberlegungen 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 Rechtszersplitterung 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 festgelegten 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 Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Rahmenmietverträgen zu erlassen. Er entspricht wörtlich dem geltenden Absatz 1 von Artikel 34 septies 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 widerersetze 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 Volksbegehr 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 gutgeheissen 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 Volksbegehrrens und des Gegenvorschlags 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 Gegenentwürfe 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 Weiteren 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 Geschäfts unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

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

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.015
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.12.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	639-651
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 071