

## Neunte Sitzung – Neuvième séance

**Mittwoch, 12. März 1986, Nachmittag**  
**Mercredi 12 mars 1986, après-midi**  
**16.00 h**

**Vorsitz – Présidence: Herr Bundi**

85.015

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

**Fortsetzung – Suite**

Siehe Seite 190 hiervor – Voir page 190 ci-devant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Allenspach:** Ich gestatte mir drei Bemerkungen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Herrn Kollega Leuenberger-Solothurn möchte ich ganz speziell sagen: Tatsächlich werden wir uns aus ökologischen Gründen mit dem Gedanken einer konsequenten Begrenzung der überbauten Fläche unseres Landes befriedigen müssen. Wir werden die Konsequenzen zu ziehen haben, zum Teil in der Richtung, wie sie vorher Herr Nussbauer hier dargestellt hat, nämlich durch eine wesentlich bessere Nutzung der vorhandenen Bausubstanz, die ja nach wie vor in vielen Gebieten tatsächlich sehr schlecht genutzt wird. Noch ein Wort zum Problem ungerechtfertigter Kündigungen, zum Schutze der Mieter. Ich habe diesbezüglich nun eine fünfundzwanzigjährige Erfahrung und muss feststellen, dass eine zu hart gefasste Schutzklausel vielmehr eine Bedrohung der Mieter bedeutet als einen Schutz, indem sehr oft schwierige Mieter – schwierig für ihre Mitmieter – ja überhaupt nicht mehr aus dem Mietverhältnis entlassen werden können. Man muss doch auch sehen, dass kein vernünftiger Eigentümer willkürlich gute Mietergemeinschaften zerstört, indem er gute Mieter entlässt. Das gibt es ganz einfach nicht. Wir müssen, um diese Probleme zu lösen, alles daran setzen, um einen funktionierenden Wohnungsmarkt zu erreichen. Ich glaube, nur das kann auf die Dauer zu befriedigenden Lösungen führen.

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

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

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

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

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

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

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

reich sein, wenn Sie sich dort privat eine Liegenschaft leisten können oder wollen. Sogar schon das Stockwerkeigentum hat ein Preisniveau erreicht, für das man vor 10, 15 Jahren vermutlich noch ein Haus hätte kaufen können. Hier sind also die Verhältnisse sehr unterschiedlich, und wenn wir – Herr Oehen erwähnte das – in einer mittleren Stadt wie Basel im Zentrum Bodenpreise von einigen tausend Franken pro Quadratmeter haben, hört das private Wohnungseigentum sehr schnell auf. Die Grenzen sind sehr eng gesetzt, und die Möglichkeit, Besitzer sein zu können, wird auf ganz wenige beschränkt. Ein Beispiel: Mitten in der Stadt gibt ein sehr bekanntes Haushaltsgeschäft (Familienbesitz) nach 125 Jahren den Betrieb auf, weil keine Nachfolger da sind. Diese Liegenschaft kann nur noch von einer Grossbank gekauft werden, da sich diese Bodenpreise nur noch finanzstarke Käufer leisten können. Daher ist die Lösung des Problems für die 70 Prozent Mieter in unserem Lande – in Städten und Agglomerationen sind es 90 Prozent und mehr! – nicht so sehr in der Eigentumsförderung zu suchen, sondern in einem Mieterschutz, der auch in Notfällen wirksam ist.

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

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

Il me semble qu'un consensus est en train de se créer pour approuver cette solution raisonnable – cette voie raisonnable comme l'a dit M. Cottet – qui a été choisie par le gouvernement ainsi que par tous ceux et celles qui estiment qu'une protection efficace des locataires est nécessaire. Dans ce débat, il est étonnant que les parlementaires qui devraient plutôt se rapprocher du contre-projet, c'est-à-dire les auteurs de l'initiative puisque nous leur donnons partiellement raison, présentent une proposition de le biffer, alors que beaucoup d'hésitants ou de réticents, partisans d'une économie de marché et de la liberté contractuelle en matière de bail l'approuvent. Toutefois, cela ne nous surprise pas. La solution que nous vous suggérons est la bonne et c'est la raison pour laquelle, dans l'esprit de la discussion que nous venons d'avoir, nous vous demandons d'approuver les propositions de la commission. Je voudrais souligner qu'à l'avenir des montants très importants seront mis sur le marché pour la construction de logements par les caisses de pension, à cause du deuxième pilier qui vient d'entrer en vigueur. Ce seront souvent les caisses de prévoyance du personnel et des salariés qui seront les propriétaires des immeubles mis à disposition des locataires. Là aussi, il y aura un arbitrage d'intérêts à faire entre le rendement nécessaire au financement du deuxième pilier pour garantir les pensions des bénéficiaires et les locataires. La volonté du Conseil fédéral d'aboutir à un consensus était juste et c'est ce qu'a reconnu notre commission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A

**Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für Mieterschutz»**

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

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

**Detailberatung – Discussion par articles**

**Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté**

**Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

*Art. 34septies*

*Abs. 1*

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

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

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

Streichen

**Antrag Weder-Basel**  
**Art. 34septies Abs. 1**  
**Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates**

**Antrag Longet**  
**Art. 34septies Abs. 1**  
 .... die Anfechtbarkeit ungerechtfertigter Kündigungen sowie ....

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

**Al. 1**  
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 2**

**Art. 34septies**

**Al. 1**

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

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

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

**Proposition Weder-Bâle**

**Art. 34septies al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Longet**

**Art. 34septies al. 1**

.... des congés injustifiés ainsi que ....

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Minderheit**

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

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Minorité**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Président:** Herr Weder-Basel hat seinen Antrag bereits begründet.

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

Die vorliegende Mieterschutzinitiative braucht gewiss keinen Gegenvorschlag, denn sie ist sehr massiv. Sie verlangt nur, was eigentlich in einem Land, das zu über 70 Prozent aus Mieter und Mieterinnen besteht, eine Selbstverständlichkeit sein sollte: einen echten Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen und unangemessenen Mietzinsen. Sowohl der Bundesrat als auch die Kommissionsmehrheit argumentieren, dass das zu weit gehe. Bei den Schlagworten, die wir heute morgen und heute nachmittag hören mussten, kann man nur sagen: Da wird mit Kanonen auf Spatzen geschossen. Es war die Rede von Systemfreiheit, vom freien Markt, der bedroht sei, von der so heiligen Vertrags- und Eigentumsfreiheit, all diese Freiheiten, die mit diesem Initiativlein in Gefahr kommen. Das ist doch wirklich lächerlich!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le but de l'initiative et celui de la majorité de notre commission et du Conseil fédéral sont identiques. Nous sommes tous favorables à une protection efficace des locataires.

Je conclus en précisant qu'à la suite de nos débats le Conseil des Etats devrait pouvoir se prononcer la semaine prochaine sur les divergences qui subsisteraient encore avec notre conseil. S'il devait se rallier à nos décisions, la situation serait claire et il ne serait pas nécessaire de prolonger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte also um Ablehnung der drei Anträge.

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

**Präsident:** Hier stellen wir zuerst den Antrag der Kommissionsmehrheit dem Antrag von Herrn Longet gegenüber. Der Antrag von Herrn Longet ist an sich ein Änderungsantrag zu jeder Fassung eines Gegenvorschlages. In einer zweiten Abstimmung stellen wir das Resultat dem Antrag Weder-Basel gegenüber, in einer dritten das Resultat dem Streichungsantrag der Minderheit.

#### *Abstimmung – Vote*

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

#### *Abstimmung – Vote*

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

**Präsident:** Der Absatz 2 der Kommissionsmehrheit ist nicht bestritten.

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

#### *Abstimmung – Vote*

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

#### *Art. 3*

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

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

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	103 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

#### *Abschreibung – Classement*

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

#### *Abgeschrieben – Classé*

#### *Obligationenrecht (Miete und Pacht) Code des obligations (bail à loyer et bail à ferme)*

#### *Bundesgesetz über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen Loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif*

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
(Die Verhandlungen werden aufgeschoben bis zur Volksabstimmung)

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
(Les délibérations sont ajournées jusqu'à la votation populaire)

#### *An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**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	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.015
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1986 - 16:00
Date	
Data	
Seite	202-212
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 160