

contrôle de l'armement et, pour finir, de la paix. C'est dans cet esprit que nous oeuvrons. Pour l'instant, les fruits de la paix sont encore verts et parce qu'ils sont encore verts, nous courrions un risque suicidaire à ne pas continuer de veiller avec vigilance sur l'effort militaire de protection de notre pays.

Präsident: Die Militärkommission schlägt Ihnen vor, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und das Postulat des Nationalrates Armeeleitbild (Ueberprüfung) abzuschreiben. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt worden. Sie haben so beschlossen.

Zustimmung – Adhésion

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

85.015

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

Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. März 1985 (BBI I, 1389)
Message et projet d'arrêté du 27 mars 1985 (FF I, 1369)

Beschluss des Ständerates vom 5. Dezember 1985
Décision du Conseil des Etats du 5 décembre 1985

*Antrag der Kommission
siehe Detailberatung
Proposition de la commission
voir discussion par articles*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tels sont en résumé les motifs qui sont invoqués à l'appui de cette initiative.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, selon le contre-projet, le locataire supporte le fardeau de la preuve lorsqu'il entend faire valoir l'inefficacité ou l'annulabilité d'un congé.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wir nehmen Notsituationen, in die zum Beispiel alte Menschen, Leute mit niedrigem Einkommen, grosse Familien, aber auch kleine Geschäftsbetriebe, Handwerker usw. durch eine Kündigung kommen können, ernst und akzeptieren den Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative. Wir finden es gut, dass sich die Kommissionsmehrheit dafür ausspricht, Verfassungsänderungen und Gesetzesberatung getrennt zu behandeln. Es gibt Anliegen der Initianten, die in das Gesetzgebungsprogramm aufgenommen werden können, sicher aber nicht in die Verfassung gehören.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Präsident: Wir kommen zu den Einzelsprechern.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gestatten Sie mir noch eine abschliessende Bemerkung:

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

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

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

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

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

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

dont les excès paralyseraient à coup sûr la construction de logements doit être soutenue. Nul ne peut cependant nier que des conflits aigus peuvent surgir entre locataires et propriétaires, cela même dans les régions où l'offre et la demande en logements et locaux commerciaux s'équilibrent. Nous approuvons donc la proposition du Conseil fédéral d'étendre à l'ensemble du territoire suisse le champ d'application de l'article 34septies de la constitution. L'idée de base du contre-projet est de créer des conditions propices à la paix du logement, en deux mots, d'instaurer un climat de confiance mutuelle entre les deux parties prenantes à un contrat de bail. Cela non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de l'encouragement à la construction de logements, dans laquelle économie privée, Confédération, cantons et communes sont engagés.

Il faut pourtant reconnaître qu'en Suisse, dans leur immense majorité, les relations entre propriétaires et locataires sont correctes. Il est faux de généraliser, de vulgariser l'image du propriétaire en grand méchant loup, prêt à dévorer le gentil agneau, c'est-à-dire le locataire, car il existe des loups, des agneaux et des moutons noirs – comme l'a dit tout à l'heure M. Leuenberger – dans chaque catégorie de citoyens. Il faut donc dépassionner le débat dans l'intérêt de toutes les parties en cause; telle est la philosophie du contre-projet du Conseil fédéral et de la majorité de la commission du Conseil national. Notre offre de bons offices est donc raisonnable. M. Meizoz l'a bien compris au nom du groupe socialiste.

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

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

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

Zürich die Investition von höchstens 40 000 Franken, heute sind es mindestens 250 000 Franken. Dieses Gefälle zwischen Alt- und Neubauten führt, ob man es wahrhaben will oder nicht, in die Grauzonen der Spekulation. In den Städten und Agglomerationen verzeichnen zudem die Preise für Altliegenschaften seit einiger Zeit auffallende Sprünge nach oben. Preise, die weit über den nicht kleinlichen Schätzungen von erfahrenen Fachleuten liegen, werden immer mehr die Regel. Damit ist der Nährboden für missbräuchliche Mieten oder gar ungerechtfertigte Kündigungen nach wie vor gegeben. Im Gegensatz etwa zu Textilien, Elektronik oder Lebensmitteln kann man Wohnungen nicht in Entwicklungsländern zu Tiefstlöhnen produzieren, dann in die Schweiz transferieren und unserer Kaufkraft gegenüberstellen. Wohnungen müssen mit hiesigen Bodenpreisen und hiesigen Kosten für Bauleistungen gebaut werden. Im Vergleich zu anderen Konsumgütern ergibt dies für viele Nachfrager eine schlechte Relation zwischen deren Einkommen und den Mietzinsen von Neubauwohnungen. Dies führt zur paradoxen Situation, dass in zunehmendem Masse Neubauwohnungen leer stehen, während es nach wie vor an preisgünstigen Wohnungen mangelt. Ein funktionierender Markt als Regulativ gegen unangemessene Vermieterforderungen oder ungerechtfertigte Kündigungen existiert vor allem im Bereiche von früher erstellten Wohnungen nicht. Ich bestreite nicht, dass die Vorschläge des Bundesrates den Begehren der Mieterkreise sehr weit entgegenkommen. Da wir aber vorerst nur über die Initiative und den direkten Gegenvorschlag zu entscheiden haben, hege ich angesichts der Haltung unseres Rates beim Konsumkreditgesetz und bei der Preisüberwachung wenig Hoffnungen, dass mit der aufgeschobenen Revision des Obligationenrechtes ein besserer Kündigungsschutz zu erreichen sein wird. Damit wird aber eines der Hauptanliegen der Initianten nicht erfüllt. Ich ersuche Sie darum, dem Minderheitsantrag von Kollege Moritz Leuenberger zuzustimmen, wonach auf einen Gegenvorschlag verzichtet und Volk und Ständen die Annahme der Volksinitiative empfohlen werden soll. Zum Schluss eine Erwiderung zu den Ausführungen von Herrn Flubacher. Ich opponiere nicht seiner Aussage, dass der Hausbesitzer keine Sozialinstitution sein kann. Als Präsident eines Verbandes mit über 100 000 Genossenschaftswohnungen weiss ich sehr wohl, dass auch wir keine Geschenke machen können. Ich möchte aber doch die Ausführungen von Herrn Flubacher insofern ergänzen, dass der Mieter auch nicht als Milchkuh betrachtet werden darf.

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

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

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	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.015
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.03.1986 - 09:10
Date	
Data	
Seite	190-201
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 159

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.