

Gewinnanteile und andere Erträge aus beweglichem Vermögen, aber auch Lotteriegewinne und Versicherungsleistungen.

- In allen Kantonen wird das Einkommen von ausländischen Saisonarbeitern und Aufenthaltern aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit nach dem System der Quellenbesteuerung bewertet und bezogen.
- Die Besteuerung von Einkommen aus unselbstständiger Arbeit an der Quelle ist im Ausland wohlbekannt, so z. B. in Grossbritannien, in den Vereinigten Staaten und in Deutschland.

33. Die Quellensteuer hat verschiedene Vor- und Nachteile:  
Vorteile:

- weniger Kosten für die Verwaltung
- Gegenwartsbesteuerung (die gegenwärtig bezahlte Steuer entspricht dem gegenwärtigen Einkommen)
- Entlastung der Steuerpflichtigen von der Steuererklärung
- Verhinderung der Steuerhinterziehung

Nachteile:

- Zusatzbelastung der Arbeitgeber (mehr Arbeit, mehr Unannehmlichkeiten, mehr Fehler)
- Schwierigkeit bei der Berücksichtigung der persönlichen Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers

34. In der Schweiz wird die Einführung der Quellensteuer durch folgende Voraussetzungen erschwert:

- mehrfache Einkommenssteuerhoheit (Bund, Kanton, Gemeinde)
- Grundsatz der Steuerpflicht am Wohnort (ständige Rechtsprechung des Bundesgerichts; die Quellenbesteuerung erfolgt aber wesensgemäß am Arbeitsort)
- lange Tradition der sorgfältig veranlagten allgemeinen Einkommenssteuer

35. Die Nachteile der Quellenbesteuerung kommen bei gewissen Kategorien von Steuerpflichtigen weniger zum Ausdruck. Deshalb wurde sie im Entwurf für ein Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vorgesehen für ausländische Gastarbeiter und gewisse beschränkt steuerpflichtige natürliche und juristische Personen.

36. Im Entwurf für ein Bundesgesetz über den Ausgleich der kalten Progression und den Übergang zur jährlichen Veranlagung bei der Wehrsteuer wird vorgeschlagen, von der heutigen 2-Jahres-Pränumerando-Besteuerung zur einjährigen Postnumerando-Besteuerung überzugehen. Die 1-Jahres-Postnumerando-Besteuerung kommt einer Gegenwartsbesteuerung um vieles näher, erfordert aber keine grundsätzliche Änderung des Erhebungsmodus.

37. Das Parlament wird sich mit diesen beiden Gesetzen zu befassen haben, sobald der Verfassungsartikel über die direkte Bundessteuer (Art. 41quater) in Kraft ist. Bei dieser Gelegenheit wird unweigerlich auch von der Quellenbesteuerung die Rede sein.

4. Die Petitionskommissionen betrachten die von Herrn Vetsch vorgeschlagene Einheitssteuer unter den gegebenen Umständen als utopisch. Seinen Ausführungen über die Quellenbesteuerung kann dieser Einwand nicht entgegengehalten werden. Die von ihm aufgeworfene Frage ist aber im Parlament und Bundesrat längstens bekannt.

Die Petitionskommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine weitere Folge zu geben.

**Zustimmung – Adhésion**

## 76.084

### **Mietwesen. Missbrauchsbekämpfung**

#### **Lutte contre les abus dans le secteur locatif**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 4. Oktober 1976  
(BBI III, 849)

Message et projet d'arrêté du 4 octobre 1976 (FF III, 866)

#### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

##### *Eintreten*

##### *Minderheit*

(Fischer-Bern, Flubacher, Leutenegger)

Unveränderte Weiterführung der Bestimmung des Bundesbeschlusses in Form eines unbefristeten Bundesgesetzes

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

##### *Passer à la discussion des articles*

##### *Minorité*

(Fischer-Berne, Flubacher, Leutenegger)

Poursuivre l'application, sans modification, des dispositions de l'arrêté fédéral sous la forme d'une loi fédérale de durée indéterminée

**Präsident:** Es handelt sich um zwei Geschäfte verschiedener Rechtsstufen. Ferner verlangt die Dringlichkeit zuerst die Behandlung des Bundesbeschlusses über die Missbrauchsbekämpfung.

**Ziegler-Solothurn,** Berichterstatter der Mehrheit: Der Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen ist im Jahre 1972 im Zeichen akuter Wohnungsnot und massiver Mietzinssteigerungen dringlich in Kraft gesetzt worden. Er ist auf fünf Jahre befristet und läuft am 6. Juli 1977 aus.

Der Bundesrat unterbreitet Ihnen heute den Antrag auf eine Verlängerung des Missbrauchsbeschlusses um weitere fünf Jahre. Gleichzeitig werden aufgrund der gesammelten Erfahrungen einige Änderungen und Ergänzungen vorgeschlagen.

Unsere Kommission hat die Vorlage an zwei Sitzungen beraten. Es waren zahlreiche, z. T. recht weitgehende Änderungs- und Ergänzungsvorschläge aus der Mitte der Kommission zu behandeln. Nach ausführlicher Diskussion folgte die Kommission jedoch im grossen und ganzen den Anträgen des Bundesrates.

Aufgrund von Artikel 34septies Absatz 2 der Bundesverfassung ist der Bund verpflichtet, Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Eine ersetzbare Aufhebung der Missbrauchsgesetzgebung stand deshalb nicht zur Diskussion. Eintreten war in unserer Kommission denn auch unbestritten.

Einheitliche Zustimmung fand der Antrag des Bundesrates, den Missbrauchsbeschluss um weitere fünf Jahre – bis zum 31. Dezember 1982 – zu verlängern. Diese Frist soll dazu benutzt werden, den Mieterschutz in der Schweiz einer Dauerlösung zuzuführen. Zuerst muss allerdings das Ergebnis der Volksabstimmung über die Mieterschutzinitiative abgewartet werden, denn bei einer Annahme der Initiative müsste das ganze System von Grund auf geändert werden.

Die Missbrauchsgesetzgebung hat sich im allgemeinen sehr gut bewährt. Dank dieser originellen gesetzgeberischen Lösung ist es gelungen, zwischen der staatlichen Mietzinsbewirtschaftung auf der einen und der völligen Vertragsfreiheit im Mietwesen auf der anderen Seite einen

Mittelweg zu finden, der dem sozialen Anliegen nach einem Schutz des Mieters gerecht wird und der gleichzeitig die bekannten kontraproduktiven Auswirkungen staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt weitgehend vermeidet. Vor allem die Einrichtung paritätischer Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten hat viel zum Erfolg des Missbrauchsgesetzes beigetragen.

Den Berichten der Kantone ist zu entnehmen, dass rund 80 Prozent der Anfechtungsverfahren mit einem Vergleich vor der Schlichtungsstelle enden. Darüber hinaus haben diese Schlichtungsstellen auch ausserhalb der eigentlichen Anfechtungsverfahren die Beratung der Parteien in allen das Mietverhältnis betreffenden Fragen vernommen und damit viel zur Entspannung der Beziehungen zwischen Mieter und Vermieter beigetragen. Angesichts dieser positiven Erfahrungen verzichtet der Bundesrat auf weitgehende Änderungen am geltenden Recht. Insbesondere will er keine Änderungen am Kernstück des ganzen Systems, nämlich an der Definition des nichtmissbräuchlichen Mietzinses in Artikel 14 und 15 des Missbrauchsbeschlusses vornehmen.

In der Kommission wurden dazu verschiedene Abänderungsanträge gestellt. Den wichtigsten, nämlich den Antrag auf Streichung des Kriteriums der Orts- oder Quartierüblichkeit in Artikel 15 Buchstabe a, finden Sie als Minderheitsantrag von Kollege Meizoz auf der Fahne. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Hauptpunkt der Revision ist der neue Artikel 19, wonach der Mieter einen Mietzins in Zukunft nicht nur bei einer Erhöhung anfechten kann, sondern auch dann, wenn er Grund zur Annahme hat, dass der Mietzins infolge einer wesentlichen Änderung der Berechnungsgrundlagen, vor allem wegen einer Kostensenkung, missbräuchlich geworden ist. Das Problem ist bekannt; es wurde vor allem im Zusammenhang mit den Hypothekarzinssenkungen der letzten Monate intensiv diskutiert. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei ausdrücklich betont, dass mit dieser Bestimmung der Vermieter nicht verpflichtet wird, jede Hypothekarzinssenkung auf den Mieter zu überwälzen. Von einem Automatismus kann nicht die Rede sein. Der Mieter erhält aber das Recht, den Mietzins auch unabhängig von einer Erhöhung durch die Schlichtungsstelle überprüfen zu lassen, wenn er Grund zur Annahme hat, eine Mietzinsenkung wäre angesichts der gesunkenen Kosten angezeigt. Für die Beurteilung der Angemessenheit des Mietzinses sind aber weiterhin die materiellen Kriterien von Artikel 15 des Missbrauchsbeschlusses gültig, d. h. es muss im Einzelfall überprüft werden, ob der Mietzins infolge der eingetretenen Kostensenkung missbräuchlich geworden ist.

Die neue Bestimmung war im Grundsatz in unserer Kommission unbestritten. Es wurde aber eine Ergänzung vorgenommen, in der bestimmt wird, dass der Mieter in der Regel mit dem Vermieter vorher Fühlung aufzunehmen hat. Es ist sicher vernünftig, und es liegt im Interesse einvernehmlicher Lösungen, dass der Anrufung der Schlichtungsstelle das persönliche Gespräch vorgeschaltet wird.

Eine zweite wichtige Änderung betrifft den Kündigungsschutz. Heute besteht ein zweijähriger Kündigungsschutz des Mieters, wenn der Vermieter auf die Anrufung der richterlichen Behörde verzichtet, oder wenn er im richterlichen Verfahren ganz oder zu einem erheblichen Teil unterliegt. Angesichts der Tatsache, dass rund 80 Prozent der Fälle mit einem Vergleich vor der Schlichtungsstelle enden, will der Bundesrat den Kündigungsschutz in Artikel 28 auf den Fall der Einigung ausdehnen. In der Praxis hat sich nämlich gezeigt, dass viele Mieter lieber einen höheren Mietzins akzeptieren, als dass sie an die Schlichtungsstelle gelangen, weil sie Angst haben, der Vermieter könnte ihnen kündigen. Auch dieser Grundsatz war in unserer Kommission unbestritten. Mit knapper Mehrheit wurde die Frist von zwei auf drei Jahre verlängert.

Aufgrund eines Zusatzes bei Artikel 28 Absatz 3 gilt der erweiterte Kündigungsschutz nur dann, wenn die Anrufung

der Schlichtungsstelle nicht missbräuchlich erfolgt ist. Die Mehrheit will mit dieser Einschränkung verhindern, dass die Schlichtungsstellen nur aus dem Grunde angerufen werden, um immer wieder eine Verschiebung der Kündigung zu erwirken.

Zum Kündigungsschutz lagen der Kommission zwei weitere Anträge vor, welche den Initianten des Volksbegehrens für einen wirksamen Mieterschutz entgegenkommen wollten. Der eine durch eine Ergänzung des Obligationenrechts im Sinne der Initianten, der andere durch die Einführung von Bestimmungen über missbräuchliche Kündigungen im Missbrauchsbeschluss. Diesen zweiten Antrag, einen Antrag von Kollege Muheim, finden Sie als Minderheitsantrag auf der Fahne. Die Mehrheit der Kommission hat beide Begehren abgelehnt. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat war die Mehrheit der Ansicht, das Problem des Kündigungsschutzes bedürfe einer sorgfältigen Prüfung, was bei der vorliegenden Revision schon aus zeitlichen Gründen kaum mehr möglich ist. Der ganze Problemkreis soll im Zusammenhang mit der Revision der Bestimmungen über die Miete im Obligationenrecht behandelt werden. Entsprechende Vorarbeiten sind im Gange.

Weitere Änderungen: Bei den Strafbestimmungen in Artikel 31 ist nebst der Androhung von Nachteilen, insbesondere der späteren Kündigung des Mietverhältnisses, nun auch die Kündigung des Mietvertrages selber und der Tatbestand unwahrer Angaben einbezogen worden. Ferner soll aufgrund einer Ergänzung von Artikel 17 der Mietzins nach Abschluss eines Mietvertrages nur dann angefochten werden können, wenn sich der Mieter bezüglich des Vertragsabschlusses in einer Notlage befindet. Mit dieser Ergänzung ist das Prinzip der Vertragstreue gewahrt.

Schliesslich hat die Kommission einstimmig einem neuen Absatz 2 zu Artikel 15 zugestimmt, wonach im Rahmen der orts- und quartierüblichen Mietzinsen solche unbedeutlich sind, die aufgrund einer Marktbeherrschung durch einen Vermieter oder einer Vermietergruppe zustande kommen. Mit dieser Bestimmung soll marktbeherrschenden Absichten der Riegel gestossen werden. Jede Marktbeherrschung ist Missbrauch. Auf weitere in der Kommission behandelte Änderungen werden wir in der Detailberatung zu sprechen kommen. Ich befrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

**M. Grobet, rapporteur de la majorité:** Le 5 mars 1972, le peuple suisse adoptait à une majorité écrasante, 1 057 000 400 oui contre 180 000 non, l'article 34septies nouveau de la constitution dont l'alinéa 2a a la teneur suivante: «La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigées par les propriétaires. Les mesures prises ne seront applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux.»

Cette nouvelle disposition constitutionnelle comblait un vide juridique provoqué par la fin du régime de la surveillance des loyers lequel s'est terminé le 19 décembre 1970. L'expérience du libre jeu de l'offre et de la demande sur le marché du logement devait conduire à de nombreux abus démontrant la nécessité d'une législation de protection des locataires, non seulement contre les congés, protection qui fut réintroduite par la loi du 24 juin 1970 sur les restrictions au droit de résilier les baux, mais encore dans le domaine de la formation des loyers.

Comme le rappelle le Conseil fédéral dans son message du 24 avril 1972, concernant des mesures urgentes contre les abus dans le secteur locatif, l'article 34septies, 2e alinéa, a un caractère impératif. Il oblige la Confédération à préparer une législation sur les abus. En raison de la volonté populaire clairement exprimée et de la nécessité de lever l'incertitude régnant au sujet de la future législation sur la protection des locataires, ainsi que de prévenir dans l'intervalle le risque d'abus en matière de loyers ou d'autres prétentions du bailleur, le Conseil fédéral soumit à l'approbation de l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté

fédéral urgent dont la durée était limitée à cinq ans pour des raisons constitutionnelles. L'arrêté fédéral urgent avait également pour but, comme le rappelle le message du Conseil fédéral du 22 avril 1972, de recueillir des expériences en vue de la législation future. Le 30 juin 1972, l'Assemblée fédérale adopta l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, dont le champ d'application a été étendu à l'ensemble du territoire suisse par l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972, concernant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices, puis par l'arrêté fédéral du 19 décembre 1975, concernant la surveillance des prix, qui vient d'être prorogé pour une nouvelle période de deux ans par le peuple suisse à une écrasante majorité.

Si l'arrêté fédéral contre les abus dans le secteur locatif constituait un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure marquée par une absence totale de protection, les milieux représentatifs des locataires devaient considérer cette protection comme insuffisante et cela pour deux raisons essentielles: d'une part, l'arrêté fédéral laisse le choix au locataire de faire opposition à une augmentation de loyer, ce qu'il hésite très souvent à faire, de peur d'indisposer son bailleur et de faire l'objet de mesures de rétorsion de la part de ce dernier. D'autre part, la protection contre le congé est notoirement insuffisante, puisqu'en cas de résiliation de bail, le juge peut tout au plus prolonger le contrat pour une durée de trois ans ou cinq ans suivant la nature des baux.

Cette analyse a amené les milieux des locataires à lancer l'initiative populaire pour une protection efficace des locataires, qui fut déposée à la chancellerie le 30 juin 1973 et qui porte 142 190 signatures valables. Cette initiative demande l'instauration d'un contrôle des loyers, c'est-à-dire l'obligation pour le bailleur d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité compétente pour majorer un loyer, ainsi que la faculté pour le juge d'annuler les congés injustifiés.

Aujourd'hui, l'Assemblée fédérale doit se prononcer simultanément sur cette initiative, à laquelle le Conseil fédéral propose d'opposer un contre-projet, et sur un projet de prorogation de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. En effet, l'arrêté fédéral voté le 30 juin 1972 arrive à son terme dans un peu plus de six mois, et le Conseil fédéral, qui n'a malheureusement pas tiré profit du délai de cinq ans qui s'est écoulé depuis l'adoption de cet arrêté d'urgence pour élaborer la législation permanente d'application de l'article 34*septies*, propose de proroger l'arrêté actuel pour une nouvelle période de cinq ans, tout en lui apportant certains correctifs dictés par les circonstances et l'application pratique dudit arrêté.

La commission chargée de l'examen du projet de prorogation de l'arrêté fédéral ne peut que vous recommander son acceptation, tout en espérant que le Conseil fédéral saura cette fois-ci mettre à profit les cinq ans qui sont devant lui pour concrétiser enfin la législation de protection des locataires que l'Assemblée fédérale a le devoir d'édicter en vertu des dispositions constitutionnelles approuvées par le peuple. Le règne des régimes transitoires, avec les aléas qu'il comporte pour les locataires, doit une fois pour toutes être remplacé par la législation permanente qui est réclamée depuis de nombreuses années par de larges courants de l'opinion publique, et qui correspond à une évidente nécessité en raison de la situation d'inégalité flagrante qui existe entre propriétaires et locataires.

A ce sujet, la légère détente survenue sur le marché du logement que certains aimeraient amplifier pour les besoins de la cause, n'a pas fondamentalement modifié les rapports de force qui existent entre bailleurs et locataires. Il faut tout d'abord relever, comme le rappelle le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1976, que les logements vacants, dont le nombre s'élève à 50 000 environ selon les statistiques officielles, sont pour plus de moitié de cons-

truction récente et un tiers environ est constitué, sous forme de propriété par étage, de logements à vendre. Il s'agit dans l'ensemble de logements chers.

Une analyse détaillée a été effectuée dans le canton de Genève par le Service cantonal de statistiques sur les catégories de logements vacants. Il ressort de cette analyse que sur 2000 logements vacants, 36 pour cent sont à vendre et 34 pour cent sont des studios ou des 2 pièces, de sorte que 70 pour cent des logements vacants de ce canton ne répondent pas à la catégorie des logements plus demandés. Sur les 30 pour cent de logements restants, seuls 103, c'est-à-dire 5 pour cent du total, ou 0,7 pour mille du parc immobilier total de Genève, ont un loyer inférieur à 1500 francs la pièce par année, seuil à partir duquel le loyer devient une charge trop lourde pour les locataires ayant de faibles ou moyens revenus.

Il faut également relever que la demande de logements n'a selon les services officiels cessé d'augmenter dans ce canton, et cette demande a encore augmenté cette année. La pénurie de logements est donc loin d'être résorbée, du moins dans la catégorie des logements les plus demandés et dans les agglomérations. Il est du reste fort à parier, comme l'a relevé devant la presse avant-hier le directeur de l'Office fédéral du logement, que la légère détente sur le marché du logement ne sera que passagère et une situation de pénurie apparaîtra à nouveau dans quelques années avec le ralentissement de la construction de logements et la reprise de l'économie. Il est du reste évident que le secteur immobilier ne peut pas s'offrir le luxe de construire des logements qui resteraient inoccupés en raison des importantes charges que cela entraînerait. Il faut donc s'attendre à une stabilisation du marché du logement ces prochaines années, marché qui a déjà connu par le passé des évolutions comme celles que nous connaissons aujourd'hui.

Le maintien et la prorogation des dispositions de protection des locataires apparaît donc comme indispensable, cela d'autant plus qu'une telle législation ne doit pas dépendre de l'évolution de la conjoncture économique, mais bien assurer aux locataires une protection permanente comme le prévoit l'article 24*septies* de la constitution, tant il est évident que les locataires se trouvent en tous temps en situation de faiblesse face à leurs bailleurs.

C'est l'occasion de rappeler que le locataire mérite une protection toute particulière du fait que le logement n'est pas une marchandise comme une autre, que le logement constitue le foyer de la famille, et le fait de recevoir le congé ou de devoir payer un loyer abusif entraîne des conséquences particulièrement pénibles pour le locataire et qui sont socialement inacceptables. C'est dire que la protection des locataires doit être maintenue et, à notre avis, renforcée, notamment dans le domaine de la protection contre les résiliations de baux.

Que propose le Conseil fédéral en réponse à l'initiative des milieux des locataires qui tend vers ce but? Il recommande la prorogation de l'arrêté fédéral pour une nouvelle période de cinq ans et une modification de l'article 34*septies* afin d'étendre la protection des locataires, comme c'est du reste le cas actuellement en vertu de l'arrêté fédéral sur la surveillance des prix, à l'ensemble du territoire de la Confédération, alors que l'article 34*septies* actuel s'applique uniquement aux communes où sévit une pénurie de logements. Le Conseil fédéral profite de la prorogation de l'arrêté fédéral pour y apporter une modification importante, à savoir la possibilité pour le locataire de réclamer une baisse de loyer au cas où le bailleur tirerait un loyer abusif de la chose louée à cause d'une notable modification des bases de calcul résultant en particulier d'une baisse des frais. Je ne reviendrai pas sur l'analyse de cette nouvelle disposition légale qui répond à une motion et à un postulat acceptés par ce Conseil, du moment que le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1976 en fait une analyse détaillée, si ce n'est pour rappeler que la baisse du taux de l'intérêt hypothécaire n'est qu'un des

éléments qui pourraient entraîner une baisse de loyer, en vertu du nouvel article 19, d'autres motifs tirés des articles 14 et 15 pouvant être invoqués, même si c'est la baisse du taux de l'intérêt hypothécaire qui, aujourd'hui, est d'actualité, et cela plus que jamais. En effet, malgré la recommandation du Préposé à la surveillance des prix et des organisations faîtières des milieux immobiliers, il n'a été, semble-t-il, procédé qu'à un nombre relativement faible de baisses de loyers au profit des locataires qui s'étaient vu notifier une majoration de loyer prenant effet après le 1er octobre 1974 en raison de la hausse du taux de l'intérêt hypothécaire à l'époque. En Suisse romande, je ne connais personnellement pas de cas où des locataires qui avaient reçu une augmentation de loyer en 1974 ou 1975 en raison de la hausse du taux de l'intérêt hypothécaire auraient bénéficié d'une baisse en 1976. Je n'évoque bien entendu pas le cas des logements mis récemment sur le marché, dont le loyer a été baissé par rapport au montant prévu initialement afin d'arriver à les louer et qui constituent un cas particulier. Il a fallu attendre la veille du débat du Conseil national sur le présent projet pour que la Fédération immobilière romande prenne enfin position au sujet de la baisse du taux de l'intérêt hypothécaire, et encore dans un sens qui n'est pas très favorable, puisqu'elle recommande toute une série de mesures et de précautions avant de procéder à des baisses de loyer. C'est dire que l'on ne saurait considérer comme suffisantes les déclarations des organisations représentatives des milieux immobiliers, qui ne sont du reste pas les propriétaires, ni l'autodiscipline de ces milieux. La preuve que ces recommandations ne suffisent pas est le fait que l'indice des loyers, au lieu de baisser comme il aurait dû le faire à la suite de la baisse du taux de l'intérêt hypothécaire, a continué à progresser ces deux derniers semestres, ce qui est pour le moins paradoxal. Il est vrai que cet indice a notablement moins progressé que par le passé, mais je persiste à dire que, si les locataires avaient bénéficié de la baisse du taux de l'intérêt hypothécaire, cet indice aurait dû régresser. C'est l'occasion de rappeler que l'indice des loyers a progressé près de deux fois plus vite ces dix dernières années que l'indice général des prix à la consommation, dont il a été l'un des principaux moteurs, c'est-à-dire un des facteurs principaux de l'inflation que nous avons connue. On peut dire que l'indice suisse des prix à la consommation aurait été stationnaire depuis novembre 1975, en d'autres termes que l'inflation aurait été de zéro pour cent en une année, si l'indice des loyers n'avait non pas diminué, mais était simplement resté inchangé ces deux derniers semestres. En conclusion, l'arrêté fédéral contre les abus dans le secteur locatif reste donc un élément indispensable de notre arsenal législatif et l'article 19 nouveau répond à un besoin évident, ce que la commission a admis en maintenant cette disposition sans changement, si ce n'est en la complétant d'un alinéa 2 qui dispose que, «en règle générale, le locataire prend contact avec le bailleur avant de saisir la commission de conciliation», sans que cela constitue une obligation dont le défaut entraînerait l'irrecevabilité de la demande.

Quant aux autres propositions du Conseil fédéral, elles ont été expliquées dans son message du 4 octobre 1976, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir, cela d'autant moins qu'elles n'ont pas été combattues en commission.

Un nombre assez important de propositions ont été présentées en commission visant à apporter à l'arrêté fédéral certaines modifications dictées par la pratique. Un certain nombre ont été acceptées; j'y reviendrai lors de la discussion des articles. D'autres ont été refusées, dont principalement les propositions visant à introduire dans l'arrêté fédéral une protection contre les résiliations de bail, ce que personnellement je déplore.

Dans son message du 21 juin 1976, le Conseil fédéral avait déclaré qu'il était prêt à examiner la possibilité d'étendre la protection légale contre les résiliations, ce qui concrétiserait les postulats Muheim et Fontanet, acceptés il y a

quelques années déjà par ce Conseil. Il est regrettable que le Conseil fédéral, qui a chargé un ancien juge fédéral de préparer un projet de révision du titre huitième du code des obligations sur le contrat de bail, qui toucherait, selon les indications données en commission par M. le conseiller fédéral Brugger, le domaine de la protection contre les résiliations, n'ait pas été en mesure de présenter d'ores et déjà un projet à ce sujet. C'est là un des points essentiels de l'initiative pour une protection efficace des locataires, qui aurait donc pu être réglé de la sorte. Comme notre Conseil traitera d'abord de l'arrêté fédéral, je reviendrai par la suite sur l'initiative et le contreprojet du Conseil fédéral.

**Präsident:** Herr Fischer-Bern vertritt eine Minderheit, die einen Alternativvorschlag unterbreitet. Wir werden über diese Grundsatzfrage am Schluss der Detailberatung entscheiden. Damit aber alle Votanten beim Eintreten auch zu dieser Alternativlösung Stellung nehmen können, gebe ich ihm nun das Wort zur Begründung dieses Antrages.

**Fischer-Bern,** Berichterstatter der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen, den bisherigen Bundesbeschluss in Form eines Bundesgesetzes unverändert weiterzuführen. Herr Grobet hat bereits darauf hingewiesen, dass die Verfassungsbestimmung zwingend ist. Es ist also nicht so, dass wir überhaupt auf eine Missbrauchsgesetzgebung im Mietwesen verzichten dürfen. Nach Auffassung der Minderheit rechtfertigt es sich aber nicht, im heutigen Moment eine Änderung herbeizuführen. Es ist wünschenswert, diese umstrittene Angelegenheit, die ständig wieder zu neuen Diskussionen zu führen droht, nun definitiv in die Bundesgesetzgebung aufzunehmen. Ich möchte mit diesem Antrag nicht ein Bekenntnis zur Güte der bisherigen Missbrauchsgesetzgebung ablegen, aber ich glaube, es ist festzustellen, dass es im Moment keine politisch bessere Lösung gibt. Der Erlass dieses Bundesbeschlusses, über den wir jetzt diskutieren, ist 1972 in eine Zeit gefallen, als eine ausgesprochene Wohnungsnot in unserem Lande herrschte. Man glaubte damals, wahrscheinlich nicht ganz zu unrecht, dass es Zehntausende an Wohnungen zuwenig gibt. Sie wissen, dass sich in der Zwischenzeit die Situation grundlegend geändert hat. War im Jahre 1972 die Möglichkeit vorhanden, dass es Missbräuche gab, weil die Marktsituation grundlegend zulasten der Mieter gestört war, so ist das zweifellos heute nicht mehr der Fall. Wir haben heute über hunderttausend leere Wohnungen in unserem Land. Das sind 5 Prozent oder mehr der Wohnungen. Im Moment, wo eine derartige Umkehr der wirtschaftlichen Verhältnisse eingetreten ist, wo also die gegenteilige ökonomische Situation im Vergleich zum Jahre 1972 herrscht, schicken wir uns an, den Beschluss nicht nur teilweise weiterzuführen, womit ich mich abfinden könnte, sondern wir verschärfen ihn ganz wesentlich. Ich möchte auf diese Unebenheit, um nicht deutlicher zu werden, besonders hinweisen. In unserem Land ist folgendes festzustellen: Wenn eine Vorschrift aus einer momentanen Zwangssituation heraus erlassen wird, wie das im Jahre 1972 der Fall war, dann ist es später nicht mehr möglich, diesen Staatsinterventionismus wieder abzubauen; er hat vielmehr die Tendenz, sich nicht nur zu erhalten, sondern weiter zu verschärfen.

Der neue Bundesbeschluss, über den wir zu befinden haben, führt insbesondere zu zwei Verschärfungen. Die erste liegt darin, dass der Anstoß zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens jetzt dem Mieter übertragen wird. Bis jetzt war es so: Wenn ein Vermieter eine Mietzinserhöhung erwirken wollte, riskierte er, dass der Mieter ihn vor die Schlichtungsstelle zog. Das ist das Konzept des noch geltenden Beschlusses, und damit werden wir uns wohl abfinden müssen. Wenn aber ein Vermieter keine Mietzinserhöhung verlangte, gab es auch keine Differenzen mit dem Mieter. Wird dagegen der neue Vorschlag des Bundesrates angenommen, so wird es so herauskommen, dass der Ver-

mieter riskiert, auch dann das ganze Verfahren über sich ergehen lassen zu müssen, wenn er gar keine Mietzinserhöhung verlangt. Wir wissen, dass in den meisten Fällen zwischen Vermieter und Mieter ein Vertrauensverhältnis oder wenigstens ein normales Verhältnis vorherrscht. Wir wissen aber auch, dass es sehr virulente Mieterorganisationen gibt, die sich nicht scheuen werden, solche Rechtsmittel kräftig zu praktizieren. Ich weise darauf hin, dass unser welscher Kommissionsreferent, Herr Grobet, in Genf einer Mieterschutzorganisation vorsteht. Diese Organisation wird die neue Situation ausnützen, und ich bin froh, dass ich in Genf kein Haus besitze. Die Hausbesitzer in Genf werden nichts mehr zu lachen haben! Aber Spass beiseite. Es ist nicht normal, dass man erklärt, die Mieten könnten auch missbräuchlich sein, wenn sie gar nicht verändert werden, nur weil der Mieter geltend macht, die Kosten hätten sich reduziert.

Damit komme ich auf die zweite Neuerung zu sprechen, die meines Erachtens noch schwerwiegender ist. Die Tatsache, dass ein Vermieter wegen einer vielleicht auch nur vermeintlichen Kostensenkung vor den Richter zitiert werden kann, wird zur Folge haben, dass wir den entscheidenden Schritt zu einer Kostenmiete tun, das heißt zu einem Mietzins, der nicht mehr aufgrund der Marktverhältnisse, aufgrund von Angebot und Nachfrage bestimmt wird, sondern mit dem Rechenschieber.

Eine Liegenschaft ist bekanntlich ein Sachwert, und wir müssen, wenn wir das Grundeigentum in privaten Händen belassen wollen, dafür sorgen, dass der Sachwertcharakter der Liegenschaften nicht verlorengeht. Sie können aber nicht einem Hausbesitzer zumuten, dass er einerseits die Verluste aus der Nichtvermietbarkeit von Wohnungen trägt, und andererseits keine Möglichkeit haben soll, irgendeine Kompensation zu finden. Ich wäre froh, wenn man uns darlegen wollte, wie man sich das vorstellt. Wir haben über 100 000 leere Wohnungen. Das ergibt Mietzinsverluste zulasten der Vermieter von 0,5 bis zu 1 Milliarde Franken pro Jahr. Unter den Hausbesitzern hat es nicht nur ein paar Spekulanten, die kalte Füsse bekommen, weil sie sich übernommen haben; unter den Hausbesitzern gibt es vielmehr auch unzählige normale Kapitalanleger, die im Wohnungssektor ihr Geld angelegt haben, was durchaus legitim ist. Es ist deshalb ungerecht, diesen Leuten einfach zu erklären, sie müssten wohl die Verluste aus den nicht vermieteten Wohnungen hinnehmen, während bei einem Rückgang des Hypothekarzinsfusses um ein Viertel Prozent via Staatsinterventionismus bereits eine Mietzinsreduktion durchgesetzt werden könnte. Daraus würde resultieren, dass erstens keine Bereitschaft mehr vorhanden wäre, Risiken auf dem Wohnungssektor einzugehen, und dass zweitens jedermann sich wehren würde, die Mietzinse zu senken, weil man Gefahr liefe, in einer veränderten Situation die Mietzinse nicht wieder erhöhen zu können. Die staatlichen Eingriffe hätten eine weitere Erstarrung des Mietzinsgefüges zur Folge. Ich möchte Herrn Bundesrat Brugger bitten, daran zu denken, dass wir auf dem Wohnungsmarkt eine Normalisierung anstreben sollten in dem Sinne, dass übertere Wohnungen im Mietzins gesenkt werden, während sich durch den jahrzehntelangen Interventionismus künstlich zurückgehaltene Mietzinse von Altwohnungen nach oben anpassen. Allmählich wird so ein Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt entstehen und nur noch die Qualität der einzelnen Wohnung und ihr Standort bei der Mietzinsfestsetzung Berücksichtigung finden. Dies können wir nur erreichen, wenn wir den Staatsinterventionismus abbauen oder mindestens ihn gegenüber heute nicht weiter verschärfen. Das ist das Konzept des Minderheitsantrages. Wir sollten deshalb jetzt nicht zu einer Verschärfung Hand bieten, weil sie sachlich nicht gerechtfertigt und auch mit dem Prinzip der marktmässig festzulegenden Mieten nicht zu vereinbaren ist. So gesehen brauchen wir auch keinen befristeten Bundesbeschluss. Wir könnten ohne weiteres den bisherigen Erlass mit allen seinen Mängeln und Vorteilen in ein Bundesgesetz überführen.

ren. Ich bitte Sie, diesem Konzept zuzustimmen und damit zu einer Beruhigung auf dem Wohnungsmarkt beizutragen. Die Kommissionsmehrheit – es ist jeweils nur eine kleine Mehrheit – hat einige unschöne Dinge in die Vorlage eingebracht, die jetzt zur Diskussion stehen und die wir bekämpfen. Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen, ein Bundesgesetz zu erlassen, das die bisherigen Bestimmungen unverändert weiterführt.

**Muheim:** Ich habe die Ehre und den Auftrag, Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion zum Eintreten auf den Bundesbeschluss betreffend Änderung des Missbrauchsbeschlusses im Mietwesen folgende Begründung vorzutragen:

Im März 1972 wurde eine neue Verfassungsbestimmung von Volk und Ständen angenommen, wonach der Bund Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen der Vermieter zu erlassen hat. Der Geltungsbereich ist allerdings nach dieser Verfassungsbestimmung beschränkt auf Gemeinden, in denen Wohnungsnot besteht oder Mangel an Geschäftsräumen vorhanden ist. Bundesrat und Parlament haben damals, im Jahre 1972, rasch geschaltet und bereits im Juni einen Dringlichen Bundesbeschluss verabschiedet, der Massnahmen vorschlug, um Missbräuchen im Mietwesen beizukommen. Dieser Bundesbeschluss wurde damals auf fünf Jahre befristet. Unsere Fraktion hat seinerzeit bei der Schlussabstimmung eine Erklärung abgegeben. Wir haben diesen Sofortmassnahmen des Dringlichen Bundesbeschlusses zugunsten der Mieter zugestimmt, aber schon damals ein Fragezeichen gemacht, ob die vorgesehenen Massnahmen auch genügend wirksam sein werden. Wir haben vor allem auch darauf hingewiesen, dass nach unserer Auffassung der Schutz gegen ungerechtfertigte Kündigungen ungenügend sei. Wir haben daher damals drei Forderungen aufgestellt. Die erste Forderung bestand darin, dass man nach Ablauf der fünf Jahre dazu kommen sollte, den befristeten Bundesbeschluss in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen. Es handelt sich ja um einen dauernden Auftrag des Verfassungsgesetzgebers, solche Schutzmassnahmen zu treffen. Wir haben ferner verlangt, dass der Kündigungsschutz bei der späteren Auflage dieser Bestimmungen verbessert werden soll. Im übrigen haben wir unterstrichen, dass eine Revision des Obligationenrechtes, nämlich des Mietrechtes, notwendig sei. Es ist damals – der Kommissionsberichterstatter hat es bereits gesagt – ein Postulat in diesem Rate angenommen worden zuhanden des Bundesrates, dass die Revision des Mietrechtes erfolgen solle. Es ging uns damit – und ich habe das damals auch an dieser Stelle erklärt – darum, den Schutz des Mieters, als schwächere Vertragspartei in unserem Zivilrecht, zu verankern. Es ist eine vornehme Aufgabe des Zivilrechtes, bei einem ungleichen Verhältnis der Vertragspartner die schwächere Partei zu schützen.

Nach diesen Vorbemerkungen möchte ich mich nun der heutigen Vorlage zuwenden. Im vorliegenden Entwurf schlägt der Bundesrat vor, den Bundesbeschluss 1972 zu verlängern, und zwar wiederum um fünf Jahre, gleichzeitig schlägt er gewisse Änderungen an diesem Bundesbeschluss vor. Ich kann eine gewisse Enttäuschung nicht verhehlen. Wir haben es hier wiederum mit einem befristeten Bundesbeschluss zu tun und nicht mit einem Bundesgesetz. Wir müssen nach wie vor feststellen, dass der Kündigungsschutz nicht genügend ausgebaut wird, und wir müssen auch feststellen, dass mit Bezug auf die Revision des Obligationenrechtes – Mietrecht – bis heute eigentlich noch gar nichts gegangen ist, obwohl jetzt fünf Jahre verflossen sind. Es ist erst in diesem Jahr ein Expertenauftrag von Seiten des Bundesrates erteilt worden, um diese Revision vorzubereiten.

Wir müssen uns, wenn wir heute diesen Bundesbeschluss verlängern sollen, natürlich die Frage stellen: Wie hat er sich bewährt, wie wirksam war dieser Missbrauchsbeschluss? Wenn wir die seitherigen Erfahrungen einer kriti-

schen Würdigung unterziehen, ist durchaus zuzugeben, dass die Arbeit der Schlichtungsstellen gut war. Es sind immerhin jährlich 10 000 bis 15 000 Fälle vor diesen Schlichtungsstellen behandelt und zum grossen Teil gütlich erledigt worden. Aber auf der anderen Seite müssen wir feststellen, dass die Mietzinse seit 1972 trotz diesem Missbrauchsbeschluss einen ganz grossen Anstieg erfahren haben. Der Anstieg war in den Jahren 1972 bis 1975 stark – sehr stark möchte ich sagen – und hat sich eigentlich erst in den Jahren 1975/76 abgeflacht, d. h. er ist geringer geworden, die Mietzinse sind aber immer noch gestiegen. Wenn ich die Zahlen des Mietindex zu Rate ziehe, stelle ich fest, dass vom Juli 1972 bis Juli 1976 der Mietindex von 155 Punkten auf 203 Punkte gestiegen ist, also eine Steigerung von rund 30 Prozent eingetreten ist. Ich glaube, Sie werden deshalb verstehen, dass wir der Auffassung sind, dass der bisherige Beschluss keine genügend wirksame Bremse war, um dieses Ansteigen der Mietzinse zu stoppen oder doch mindestens im engen Zaun zu behalten.

Herr Fischer hat vorhin geltend gemacht, dass sich die Situation gegenüber 1972 verändert habe. Sie hat sich in gewissem Sinn verändert. Aber ich glaube, daraus darf man keinesfalls den Schluss ziehen, dieser Missbrauchsbeschluss sei nun nicht zu erneuern. Unsere Fraktion steht auf dem Standpunkt, dass die Notwendigkeit für die Weiterführung dieses Mieterschutzes gegen Missbräuche grundsätzlich zu bejahen ist. Es ist wohl richtig, dass wir auf dem Wohnungsmarkt heute eine andere Situation als 1972 haben. Damals waren 0,3 Prozent der Wohnungen leer, heute sind es 2,5 Prozent. Aber man kann keineswegs von einem normalen Angebot sprechen. Es bestehen regional, von Ort zu Ort, sehr grosse Unterschiede. Die leerstehenden Wohnungen sind sehr teuer. Es sind meistens Kleinwohnungen, die nicht für Familien geeignet sind. Die alten Wohnungen, die leerstehen, sind zum Teil im Unterhalt sehr schlecht. Dazu kommt, dass ungefähr 60 Prozent aller leerstehenden Wohnungen sogenannte Eigentumswohnungen sind, die in einem spekulativen Boom erstellt worden sind und jetzt nicht an den Mann oder an die Frau gebracht werden können.

Dann ist auch noch in einer anderen Hinsicht gegenüber 1972 eine Änderung eingetreten, und zwar bei den Belastungen. Die Hypothekarzinse – das ist bereits erwähnt worden – sind gesunken, die Mietzinse aber sind nicht entsprechend gesenkt worden. Wir haben festgestellt, dass dieser Missbrauchsbeschluss heute eine Einbahnstrasse ist. Man konnte höchstens aufschlagen, wenn die Zinssätze hinaufgehen; aber wenn die Kapitalzinse sinken, besteht bis jetzt keine Möglichkeit, dass auch die Mietzinse heruntergehen sollten. Unser Kollege Grobet hat in dieser Hinsicht eine Motion eingereicht, die angenommen wurde, wonach die Anfechtungsmöglichkeit bei sinkenden Hypothekarzinsen geschaffen werden soll. Wir sind daher von unserer Fraktion aus der Meinung, dass dieser Bundesbeschluss, wenn er so weitergeführt werden soll, auch verbessert und wirksamer gestaltet werden muss.

Wir haben in der Kommission verschiedene Anträge gestellt und werden auch in der Detailberatung noch Anträge stellen. Vor allem scheint es uns, dass der Kündigungsschutz nach wie vor ungenügend ist. Ich glaube, ich brauche nicht gross auszuführen, inwiefern dieser Kündigungsschutz zum übrigen Mieterschutz gehört. Die beiden Dinge gehören zusammen, weil das eine ohne das andere nicht spielen kann. Nun bietet zwar das Obligationenrecht einen gewissen Schutz, aber nur in sogenannten Härtefällen. Der Missbrauchsbeschluss selber sieht einen gewissen Schutz vor gegen Kündigungen im Zusammenhang mit Mietzinserhöhungen oder mit dem Verfahren vor den Schlichtungsstellen. Hingegen besteht keinerlei Schutz, wenn eine Schlichtungsstelle angerufen wird und der Mieter dort nicht Recht bekommt, oder auch im Vergleichsfalle – das soll jetzt zwar geändert werden. Aber nach wie vor braucht der Vermieter keine Gründe für seine Kündigung anzugeben;

der Mieter hat keinerlei Rechtsschutz gegen eine missbräuchliche Kündigung. Wir sind der Meinung, dass mindestens im Rahmen der missbräuchlichen Kündigung in diesem Beschluss ein Schutz eingeführt werden sollte. Wir werden in der Detailberatung diesen Antrag noch verfechten.

Der Bundesrat seinerseits bestreitet im Grunde genommen die Begründetheit eines Ausbaues des Kündigungsschutzes nicht. Aber er möchte das einfach auf die Totalrevision des Obligationenrechts, des Mietrechts verschieben. Wir sind mit dem Bundesrat nicht ganz einig; wir vertreten die Meinung, es sei Aufgabe auch des heutigen Beschlusses über die Missbräuche im Mietwesen, den Mieter nicht nur gegen missbräuchliche Mietzinsaufschläge zu schützen, sondern ihm auch einen Schutz zu bieten gegen missbräuchliche Kündigung.

Unsere Fraktion ist mit diesen dargelegten Vorbehalten für Eintreten auf die heutige Vorlage. Nicht einverstanden sind wir mit dem Minderheitsantrag, den Herr Fischer vertreten hat, der nun einfach den Bundesbeschluss trotz den festgestellten Mängeln tel quel weiterführen möchte. Wir sind der Meinung, dass dieser Bundesbeschluss verbessert werden soll. Es soll nicht nur ein wirksamer Schutz gegen missbräuchliche Mietzinse geschaffen werden, sondern auch ein Schutz gegen missbräuchliche Kündigung. In einem Punkt sind wir mit Herrn Fischer einverstanden: wir wünschen im Grunde genommen auch ein Gesetz und nicht einen befristeten Bundesbeschluss. Aber, Herr Fischer, wir sind gar nicht einverstanden mit Ihnen, den Bundesbeschluss einfach tel quel als Gesetz weiterzuführen. Wir wünschen uns für die dauernde Aufgabe, die der Staat hat, ein besseres Gesetz. Vor allem möchte ich festhalten: Es handelt sich nicht um eine interventionistische Massnahme. Wir stehen auf dem Boden des Zivilrechts, auf dem Boden, wo zivilrichterliche Instanzen auf Klage der einen oder anderen Seite über die Frage des Missbrauchs zu entscheiden haben und nicht von Amtes wegen, von Seiten der Verwaltung, interveniert wird.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beantragen, den Minderheitsantrag des Herrn Fischer abzulehnen.

**Flubacher:** Die freisinnig-demokratische Fraktion hat sich in Zusammenarbeit mit der Partei laufend mit den Problemen des Mieterschutzes befasst und den gesetzlichen Massnahmen, wie deren Verlängerungen, bisher immer zugestimmt. Auch heute stimmen wir dieser Vorlage in der Fassung des Bundesrates mit kleinen Abänderungen mit grossem Mehr zu. Wir haben aber doch gewisse Sorgen. Wenn es nämlich so weit kommt, dass die extremen Minderheitsanträge, die hier im Saale eingereicht wurden, durchkommen, bleibt für den anständigen Vermieter nur noch eines übrig, nämlich so rasch wie möglich den ihm zustehenden tragbaren Mietzins zu verlangen. Wir stimmen auch heute der Verlängerung der Mieterschutzmassnahmen um fünf Jahre zu. Die Ausdehnung der Schutzmassnahmen auf das ganze Land, also auch auf jene Gebiete, in denen nie Wohnungsnot herrschte, ist sicher unter dem Gesichtspunkt der freien Wirtschaft nicht unproblematisch. Problematisch war aber auch die Abgrenzung der Gegenden oder Ortschaften mit Wohnungsnot. Sehr oft war diese Unterteilung willkürlich. Das ist einer der Hauptgründe, warum wir in diesem Punkte zustimmen. Wenn ich an jene Kommissionssitzungen während der Zeit zurückdenke, als in mehreren Gegenden unseres Landes noch Wohnungsnot herrschte, z. B. an jene Einigungskonferenz mit dem «Café-fédéral-Entscheid», so bin ich froh, dass sich das Mieter- und Mietzinsproblem entschärft hat. Viele wollen es aber einfach nicht einsehen, dass die Wohnungsnot vorbei ist, dass Auswüchse kaum mehr festzustellen sind. Manchmal werde ich das Gefühl nicht los, die Extremisten in unserem Land seien unglücklich, dass ihnen ein politisch guter Fisch durch die Maschen schlüpfen konnte; oder aber man will einfach die Tatsachen nicht sehen. Man spricht von Wohnungsnot, wo keine mehr ist; von Über-

forderung, wo nur die aufgelaufenen Kostensteigerungen weiterverrechnet wurden. Man übersieht auch oft, dass der Mietzins wohl zum Grossteil aus Hypothekarzinskosten besteht, dass aber die Renovationskosten sehr arbeitsintensiv sind und infolgedessen deren Kosten eher noch ansteigen. Man vergisst auch gerne, dass sich Gemeinden und Kantone am Immobilienbesitz schadlos halten und oft hemmungslos die Gebühren erhöhen, die dann auf die Mietzinse durchschlagen. Wenn die Mietzinse nicht im gleichen Rahmen sinken wie die Hypothekarzinse, ist festzuhalten, dass es viele Vermieter gibt, die längst nicht mehr alle Kostensteigerungen überwältzt vornehmen können. Sodann sind in letzter Zeit noch viele teure Neubauwohnungen auf den Markt gekommen, die eine bremsende Wirkung auf Mietzinssenkungen, respektive auf den Index haben. Das hat das Amt für Wohnungsbau klar bekanntgegeben. Festzustellen ist auch, dass erst auf den 1. Januar 1977 bei vielen Banken Zinsreduktionen auf 5,5 Prozent vorgenommen werden und sich deshalb Mietzinssenkungen zwangsläufig heute noch in bescheidenem Rahmen halten können. Diskussionen über den gerechten Mietzins werden wohl kaum je auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können. Während die einen dem Vermieter eine loyale Kostendeckung zugestehen, betrachten andere die Erhebung eines Mietzinses an und für sich schon als Wucher. Eigentlich sollte man im Interesse unseres Landes echten Mieterschutz betreiben und kein politisches Schaugeschäft. Manchmal hat man das Gefühl, es sei überhaupt nichts passiert, nur der Mieter sei der Geplagte und der Vermieter der Ausnützer. Ich weiss, dass es auch sachliche Mietervertreter gibt. Sicher ist auch, dass es in der Vergangenheit vereinzelte Vermieter gab, die brutal die Notsituation ausgenützt haben, und dass die Extremisten der Linken mitschuldig sind, dass man den Mieter verunsicherte. Verunsichert wird aber jetzt auch durch die politischen Diskussionen der Vermieter. Damit werden der für die nächsten Jahre notwendige Wohnungsbau und der Unterhalt der Liegenschaften doch in Frage gestellt. Niemand wird Geld investieren, wenn er damit rechnen muss, keine Rendite zu erhalten. Arbeiten wir doch zusammen und nicht gegeneinander. Wenn sich unsere Fraktion zu einem sauberen Mieterschutz bekannt, dürfen die in vergangenen Jahren gerechtfertigten Missbrauchsbeschlüsse nicht so verstärkt werden, dass wir zur Kostenmiete übergehen, einen Riesenüberwachungsapparat aufziehen und die Mietverträge praktisch unkündbar werden. Dann ist nämlich eine politische Konfrontation unvermeidlich.

Verschiedene Anträge werden, wenn sie angenommen werden, den Wohnungsbau weiter zusammenbrechen lassen. Umbau- und Renovationsarbeiten werden aufgeschoben oder gar nicht ausgeführt. Ein Teil der Immobilien befindet sich in den Händen von Versicherungsgesellschaften, die im Interesse der Versicherten eine normale Rendite erwirtschaften müssen, ein anderer Teil bei den Pensionskassen, die statutengemäss gute Durchschnittsrenditen ihrer Anlagen haben müssen. Wenn diese Investoren abgeschreckt werden, wird auch das Baunebengewerbe mit seiner grossen Zulieferindustrie zusammenbrechen. Können wir uns weitere Zusammenbrüche in unserer Wirtschaft leisten? Wollen wir, dass die Wohnungen nicht mehr unterhalten werden? Dann müssen wir den Anträgen zustimmen, die weit über jene des Bundesrates hinausgehen. Wenn unsere Fraktion für einen guten Mieterschutz eintritt, sind wir doch bereit, einen Grenzpfahl einzuschlagen, und zwar dort, wo man versucht, das Eigentum auf indirektem Wege anzutasten.

In den Oststaaten werden längst nicht alle Liegenschaftsbesitzer brutal enteignet. Man hat ihnen die Mietzinse blockiert, die Steuern und Gebühren erhöht, die Unterhaltskosten vervielfacht, bis sie zuletzt froh waren, die Liegenschaft dem Staate abtreten zu dürfen. Gegen eine solche Art Politik setzen wir uns zur Wehr. Es ist heute für viele hart, Liegenschaften zu besitzen, härter als wenn

man seine Sparbatzen mündelsicher auf die Bank gelegt hat.

Gestatten Sie mir noch ein paar persönliche Bemerkungen. Ich bedaure, dass man das Vernehmlassungsverfahren sozusagen im Schnellzugtempo durchführen musste und nur eine mündliche Vernehmlassung gemacht hat. Man muss sich schon fragen, ob die rechtliche Situation genügend ist, wenn wir den Mieterschutz um fünf Jahre verlängern in einer Zeit, wo sich der Vermieter in der Defensive befindet und der Mieter eine privilegierte Stellung einnimmt. Ich will mich diesbezüglich nicht auf Einzelheiten einlassen. Ich habe schon im Jahre 1972 an zwei Parteien und den Mieterverband geschrieben. Ich habe mit ihnen Gespräche gesucht und von ihnen Unterlagen gewünscht, damit ich mir ein gesamtschweizerisches Bild über die Situation auf dem Wohnungsmarkt machen könnte. Bezeichnend ist, dass keine dieser Organisationen mir geantwortet hat. Ich werde das Gefühl nicht los, dass man auf irgendeine Art die Konfrontation sucht. Bekanntlich wird eine Revision des Obligationenrechts vorbereitet, und ich glaube, nur damit werden wir die ewigen Mieterschutzdiskussionen in diesem Saale aus der Welt schaffen können.

Eine Ausdehnung der Vorschriften auf das ganze Land untersteht dem Dringlichen Bundesbeschluss über die Preisüberwachung. Auch das ist im Hinblick auf das Notrecht nicht unproblematisch. Es besteht eine gewisse Gefahr, dass im Baugewerbe weitere Zusammenbrüche erfolgen, wenn die Mieterschutzbestimmungen stark verschärft werden.

Herr Grobet hat hier als Kommissionsreferent seine rein persönliche Meinung vertreten. Die Konfrontation werden wir in der Detailberatung bekommen.

Zu Herrn Muheim: Heute stehen nicht 100 000 Neubauwohnungen leer; ich kenne auch sehr viele guterhaltene preisgünstige Wohnungen, die heute nicht vermietet werden können. Man muss nicht mit verschlossenen Augen durchs Land gehen.

Zur Verlängerung des Kündigungsschutzes von zwei auf drei Jahre ist festzustellen, dass man einen schlechten Mieter auch einmal sollte loswerden können. Einen guten Mieter wird kein Vermieter auf die Strasse stellen. Verträge sollten unter gewissen Bedingungen auch aufgelöst werden können.

Die freisinnig-demokratische Fraktion stimmt der Vorlage mehrheitlich zu.

**Leutenegger:** Schon in seiner Botschaft vom September 1969 zum Volksbegehr «Recht auf Wohnung» stellte der Bundesrat fest, dass unsere freiheitliche Wohnungspolitik unser Land im internationalen Vergleich an die Spitze des Wohnungsstandards gebracht habe, und dass Länder mit vorwiegend staatlich gelenkter Wohnwirtschaft durchwegs schlechtere Verhältnisse aufweisen würden. Tatsächlich dürfen wir feststellen, dass bei uns im Bereich des Wohnungswesens dank der grossen Anstrengungen der privaten Wirtschaft Verhältnisse herrschen, die sowohl hinsichtlich Komfort wie auch in bezug auf das Angebot von keinem anderen Land übertroffen werden dürften. Das gilt auch für den Bereich der Sozialwohnungen. Dank enormen Aufwendungen der öffentlichen Hand wie privater Bauträger besteht vielerorts im Bereich der preiswerten und zweckmässigen Alterswohnungen ein Angebot, das die Nachfrage durchaus deckt, und auch in der Kategorie «Sozialwohnungen» für einkommensschwächere Kreise könnte ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage festgestellt werden, wenn diese Wohnungen tatsächlich nur von Leuten bewohnt würden, die auf solche Wohnungen angewiesen sind. Leider muss in dieser Hinsicht nach wie vor festgestellt werden, dass noch viele Sozialwohnungen zweckentfremdet sind, d. h. von Leuten bewohnt werden, die keineswegs auf eine mit Steuergeldern verbilligte Wohnung angewiesen sind. Noch vor kurzem sollen z. B. in der Stadt Zürich über 25 Prozent der Sozialwohnungen zweckentfremdet gewesen sein.

Ein Aufstand der Mieter hat nicht stattgefunden, obwohl er mehrfach prophezeit worden ist. Wegen wohnungspolitischer Fragen lässt sich – wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte eindeutig zeigen – der schweizerische Stimmürger nicht auf die Barrikaden treiben. Innenpolitische Erschütterungen sind unserem Land auch im Bereich des Wohnungswesens erspart geblieben. Heute sollten aus dieser erfreulichen Feststellung auch die logischen Konsequenzen gezogen werden. Diese Konsequenzen bestehen ganz eindeutig in einem entschiedenen Festhalten am bisherigen System der Missbrauchsbekämpfung. Diese Konsequenzen drängen sich heute um so mehr auf, als objektiv verweise heute nicht mehr von einem Notstand gesprochen werden kann. Zudem verzeichnet die zwischen Mai und November 1976 ermittelte Erhöhung des Mietpreisniveaus den geringsten Anstieg seit fast 30 Jahren. Herr Muheim, das sind auch Tatsachen.

Ein Festhalten am bewährten liberalen System drängt sich aus zwei weiteren Ueberlegungen auf. Einmal muss in diesem Zusammenhang mit aller Deutlichkeit gesagt werden, dass der schweizerische Wohnungsmarkt nur dank enormen Anstrengungen der privaten Wirtschaft aus dem Engpass der Wohnungsnot herausgeführt werden konnte. Die öffentliche Hand wäre nie in der Lage gewesen, diese milliardenschweren Investitionen vorzunehmen, die notwendig waren, um das Wohnbauvolumen auf so grosse Höhe zu führen. Bis vor kurzem betrug der Anteil der öffentlichen Hand und der Genossenschaften nur 10 Prozent, die restlichen 90 Prozent im Wohnungsbau wurden von der privaten Wirtschaft geleistet. Auf diese private Wirtschaft werden wir auch in Zukunft angewiesen sein. Aus diesen Ueberlegungen sollten die privaten Investoren nicht durch weitere Verschärfung der staatlichen Vorschriften abgeschreckt werden, weiterhin im Wohnungsbau zu investieren. Zweifellos hätte beispielsweise eine Verschärfung des Kündigungsschutzes, wie er durch verschiedene Anträge von immer knappen Kommissionsmehrheiten angestrebt wird, unweigerlich zur Folge, dass es sich private Investoren künftig zweimal überlegen würden, ob sie überhaupt noch einen Franken in den Wohnungsbau stecken wollten.

Bundesrat Brugger hat in der Kommissionssitzung vom 18. November 1976 richtigerweise die Frage aufgeworfen, ob wir auf dem Gebiete des Wohnungswesens und der Missbrauchsbekämpfung noch weitere restriktive Massnahmen treffen könnten. Leider sind aus dieser begründeten Fragestellung in der Kommission nicht die logischen Konsequenzen gezogen worden. Diese Konsequenzen können nur darin bestehen, dass jede weitere Verschärfung des geltenden Bundesbeschlusses über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen konsequent abgelehnt wird. Eine solche Ablehnung sollte nicht zuletzt auch aus der Ueberlegung heraus erfolgen, dass es aus der Sicht des demokratischen Rechtsstaates nicht angeht, in einem Partnerschaftsverhältnis die eine Seite immer stärker zu bevorzugen und die andere immer mehr zu benachteiligen. Es reicht zweifellos, dass bereits Artikel 17 in seiner bisherigen Fassung eindeutig gegen Treu und Glauben verstößt und somit eine Bestimmung darstellt, welche im gesamtschweizerischen Recht einmalig ist.

Wir stellen uns aber ganz eindeutig hinter die Missbrauchsbekämpfung, und zwar wie sie im bestehenden Bundesbeschluss zum Ausdruck kommt. Die SVP-Fraktion stellt den Antrag, dem Bundesbeschluss den Minderheitsanträgen zu den Artikeln 8, 9, 15 Buchstabe a und Artikel 28 Ziffer 3 zuzustimmen und alle anderen Minderheitsanträge, die zu einer weiteren Verschlechterung des Bundesbeschlusses und zu einem krassen Ungleichgewicht zwischen Mieter und Vermieter führen müssten, abzulehnen. So unterstützt ein Teil unserer Fraktion auch den Minderheitsantrag über die unveränderte Weiterführung der Bestimmungen des Bundesbeschlusses in Form eines unbefristeten Bundesgesetzes. Demgegenüber wird die Volksinitiative entschieden abgelehnt. Eine Mietzinsbewirtschaftung wie zu Kriegszeiten passt nicht mehr in die heutige

Zeit hinein. Wir wünschen auch keinen neuen kostspieligen Verwaltungsapparat. Der Mieter ist nach geltendem Recht bei Missbräuchen keineswegs schutzlos, im Gegen teil.

**Bilderbost:** Für die CVP ist die Wohnung nicht einfach ein Handelsobjekt oder ein Konsumgut, sondern erfüllt eine hochwertige soziale Funktion im Leben des Menschen und der Familie als Grundzelle der Gesellschaft und des Staates. Das Mietverhältnis bedarf deshalb der besonderen Aufmerksamkeit der staatlichen Gewalt, sowohl im privaten wie im öffentlichen Recht.

Anderseits darf man nicht übersehen, dass die Wohnungsprobleme mit dem Wohnungsmarkt parallel zu- oder abnehmen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzipes ist es deshalb richtig, nur dort durch den Staat zu intervenieren, wo das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter durch die Marktkräfte und die persönliche Einstellung der Parteien nicht mehr zur gegenseitigen Zufriedenheit garantiert ist. Wir kommen damit zur Missbrauchsgesetzgebung, wie sie in einem Land wie der Schweiz mit seinem freiheitlichen Marktsystem auf verschiedenen Gebieten besteht. Im Mietwesen besteht seit 30. Juni 1972 der Beschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen. Es darf festgestellt werden, dass sich das darin enthaltene System der Mietpreisüberwachung bewährt hat.

Der Bundesbeschluss läuft nun auf Mitte 1977 aus. Der Bundesrat schlägt mit einem veränderten Text die Verlängerung des Beschlusses vor und zugleich wird eine Volksinitiative auf Mietzinskontrolle behandelt mit einem bundesrätlichen Gegenvorschlag.

Vorerst zum Bundesbeschluss: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Weiterführung des geltenden Rechtes wird von uns begrüßt. Die Abänderungen, welche auf den Erfahrungen mit dem bisherigen Beschluss beruhen, bringen eine leichte Verbesserung der Stellung des Mieters, ohne dass das System der freien Marktwirtschaft dadurch tangiert würde. So wird beispielsweise der Mieter in Zukunft den Mietzins überprüfen lassen können, ohne dass eine Erhöhung von Seiten des Vermieters vorliegen muss. Es ist sicher nicht abwegig und absolut marktconform, den Mieter von eventuellen Abschlägen, wie sie durch Senkung der Hypothekarzinse oder andere Ursachen entstehen können, profitieren zu lassen. Dagegen schiessen Tendenzen einer starken Minderheit in der Kommission zur Verschärfung der Ueberwachung in Zeiten einer starken Entkrampfung des Wohnungsmarktes, weil es einen nicht unbedeutenden Leerwohnungsbestand gibt, offensichtlich über das Ziel hinaus. Die von der Kommission mehrheitlich angenommenen Abänderungen liegen noch auf der Linie einer vertretbaren Missbrauchsgesetzgebung. So kann sich das verlangte Gespräch zwischen den Parteien, bevor die Schlichtungsstelle angerufen wird, als nützlich erweisen. Die Annulierung eines eben erst abgeschlossenen Vertrages nur im Falle, dass der Mieter im Moment und bezüglich des Vertragsabschlusses sich in einer Notlage befand, wird dem natürlichen Rechtsempfinden sicher besser gerecht als ein unmotivierter sofortiger einseitiger Rücktritt des noch gar nicht ausgeführten Vertrages, wie dies Artikel 17 heute erlaubt. Das Indexverbot führt vom verpönten Indexdenken ein bisschen weg und schützt erst noch den Mieter vor Preisaufschlägen, die teilweise durch die voll von ihm zu übernehmenden Nebenleistungen bereits abgegolten sind. Zum Beispiel würde bei Heizölaufschlägen, welche ja zu 100 Prozent in den vom Mieter zu übernehmenden Nebenkosten enthalten sind, die vorbehaltlose Indexierung des Mietzinses zur Kumulation dieser Erhöhungen führen. Die Verlängerung der Mietdauer nach einem gelungenen oder auch fehlgeschlagenen Schlichtungsversuch von zwei auf drei Jahre, ist ein neuer etwas diskutabler Vorteil des Mieters, wie auch gewisse Präzisierungen in den Strafbestimmungen. Die Ausdehnung des Beschlusses auf den Kündigungsschutz muss dagegen vor allem aus formellen und rechtssystematischen Gründen

abgelehnt werden. Diese Materie ist im Obligationenrecht geregelt, und der Bundesrat ist daran, diesen Teil des OR einer Revision zu unterziehen. Alt Bundesrichter Schmid hat einen entsprechenden Auftrag. Die Sache soll zügig weitergeführt werden, das scheint uns notwendig. Absolut unannehmbar, wenn auch gut gemeint als Mittel der Beruhigung auf dem Wohnungsmarkt, ist auch ein Vorschlag, der Antrag Fischer, den gegenwärtig gültigen Beschluss «einfach» in ordentliches Recht überzuführen. So liederlich dürfen wir aber nicht Recht setzen. Ein Bundesgesetz muss seinen normalen Weg machen; von der Vernehmlassung über die Regierung und speziell für diesen Zweck und mit diesem Auftrag, endgültiges Recht zu setzen, ernannte Kommissionen, schliesslich in die Räte. Damit dies erfolgen kann, soll eben der Beschluss, angereichert mit den Erfahrungen der letzten Jahre, dazu in sehr unterschiedlicher Konjunktur, nochmals verlängert werden.

Wir sind also für eine Annahme des Bundesbeschlusses, wie Ihnen die Kommission diesen vorlegt. Für Änderungen und Verbesserungen, die nicht das bewährte System der Mietzinsüberwachung – im Gegensatz zur Mietzinskontrolle – tangieren, sind wir jedoch durchaus empfänglich.

Initiative und Gegenvorschlag: Am 30. Juni 1973, also zu einem Zeitpunkt, als die Hochkonjunktur auf ihrem Scheitelpunkt stand, wurde eine Initiative eingereicht «für einen wirksamen Mieterschutz». Sie verlangte eine amtliche Mietzinskontrolle auf der Grundlage der Kostenmiete und einen umfassenden Kündigungsschutz. Zum zweiten habe ich mich bereits geäussert, das gehört ins OR. Die amtliche Mietzinskontrolle hatten wir in der Schweiz schon einmal. Sie ist ein typisches Notinstrument und unserem System der Mietzinsüberwachung diametral entgegengesetzt. Gerade in der heutigen Zeit des Wohnungsschusses, oder in manchen Gegenden vielleicht des Genügens des Angebotes, ist eine solche Rosskur fehl am Platze. Ein Artikel, der den Missbrauch, der natürlich immer möglich ist, ausschliessen kann, ist absolut genügend. Diesbezüglich mag die gegenwärtige Verfassungsbestimmung eine Ausweitung ertragen. Das ist der Grund, warum der Bundesrat einen Gegenvorschlag bringt. Dieser bringt nun die Ausdehnung der Möglichkeit, Gesetze mit Wirksamkeit auf das ganze Land zu erlassen und nicht nur wie bisher auf «Gebiete, in denen Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht». Dies bringt keinen Mehraufwand, da die Schlichtungsstellen ja bekanntlich nur in Funktion treten, wenn sie angerufen werden, und sonst eben nicht. Der Gegenvorschlag liegt also in der Linie einer Missbrauchsgesetzgebung und entspricht demgemäß der Gesetzgebungs-Philosophie, die wir vertreten.

Mit dem Gegenvorschlag und dem Bundesbeschluss, der durch ordentliches Recht, inbegriffen die Abänderung des Obligationenrechtes bezüglich des Kündigungsschutzes, zu ersetzen ist, wählen wir eine freiheitliche Regelung, welche den Mieter schützt, ohne den Vermieter seiner Rechte verlustig zu erklären. Wir sind also für Eintreten auf den Bundesbeschluss, Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum Gegenvorschlag.

**Zwygart:** Im wesentlichen stützt sich die Vorlage über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen auf den Bundesbeschluss vom 30. Juni 1972. Weil die Abgrenzung schwer festzulegen ist und Missbräuche überall vorkommen können, soll die Einschränkung auf Gebiete, wo Wohnungsnot herrscht, fallengelassen werden. Auf diesen Punkt werden wir in der Detailberatung noch zu reden kommen. Eigentlich wäre es sympathischer, wenn die ganze Frage, wie wir schon gehört haben, verfassungsrechtlich geordnet würde und nicht mehr mit Notrecht von der Hand in den Mund operiert werden müsste. Die Mehrheit der Kommission hat den Kündigungsschutz ausgeklammert, weil dieser demnächst im Obligationenrecht zeitgemäß neu geordnet werden soll.

Wir müssen feststellen, dass es nicht nur unter den Vermieter – sie sind zum Glück in grosser Minderheit – un-

anständige Hausbesitzer gibt, die ihre Partner zu übervorteilen versuchen, sondern dass es auch Mieter gibt, die sich recht ruppig benehmen. Deshalb ist es wichtig, dass wir eine ausgewogene Vorlage ausarbeiten, die die Schwachen schützt und anderseits Unanständige – auf beiden Seiten – in gesunde Schranken weist. Je mehr sich der Wohnungsmarkt normalisiert und Angebot und Nachfrage zum Spielen kommen, desto mehr werden Missbräuche weitgehend verschwinden. Eine rechtzeitige Selbstbessinnung aller Kräfte in Wirtschaft und Gesellschaft tut not. Es ist nicht gesund, wenn in allen Lebensbereichen bei normalen Verhältnissen immer nach Staatsinterventionismus verlangt wird; unangemessene Ansprüche müssen deshalb zurückgewiesen werden. Weil heute die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt noch nicht gesund sind, stimmen wir einer befristeten Verlängerung der Missbrauchsgesetzgebung zu und hoffen, dass baldmöglichst die noch zu lösenden Fragen durch das ordentliche Recht für alle Teile befriedigend geordnet werden können. Die liberale und evangelische Fraktion stimmt dem vorliegenden Gesetz zu und lehnt die Initiative ab.

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 30*

## **Mietwesen. Missbrauchsbekämpfung**

### **Lutte contre les abus dans le secteur locatif**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.084
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1976 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1617-1625
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 308