

Siebente Sitzung — Septième séance

Dienstag, 13. Juni 1972, Abend

Mardi 13 juin 1972, soir

20.00 h

Vorsitz — Présidence: Herr Vontobel

11 215. Mietwesen.

Massnahmen gegen Missbräuche Loyers.

Mesures à prendre contre les abus

Botschaft und Beschlussentwurf vom 24. April 1972
(BBl I, 1225)

Message et projet d'arrêté du 24 avril 1972 (FF I, 1217)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

M. Bussey, rapporteur: L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif est la première conséquence du vote du peuple et des cantons du 5 mars dernier approuvant le double projet fédéral d'encouragement de la construction et de protection des locataires.

Des lois fédérales actuellement en préparation, régleront l'exécution des articles 34^{sexies} et 34^{septies}, 1er alinéa, de la constitution, tandis que le projet prévoit un arrêté fédéral urgent pour régler celle de l'article 34^{septies}, 2e alinéa.

L'article 34^{septies}, 2e alinéa, de la constitution a un caractère impératif. Il oblige la Confédération à préparer une législation sur les abus, applicable en temps de pénurie. Le résultat particulièrement clair de la votation montre la nécessité d'agir rapidement. Il s'agit également de lever l'incertitude régnante au sujet de la future législation sur la protection des locataires et de prévenir dans l'intervalle le risque d'abus en matière de loyers ou d'autres prétentions du bailleur.

Ainsi se motive le recours à l'arrêté urgent, qui laissera le temps aux autorités d'élaborer une loi définitive, en s'inspirant notamment des expériences accumulées au cours des années de sa validité.

Dans le désir louable de sortir au plus vite de l'insécurité existant actuellement dans le domaine des loyers, la procédure habituelle de consultation a été accélérée.

Enfin, comme l'arrêté repose sur une base constitutionnelle parfaitement régulière, il est soumis non pas au référendum obligatoire, mais au référendum facultatif. De plus — précision utile pour la suite du débat parlementaire — la nouvelle disposition constitutionnelle exige l'adoption de prescriptions destinées à protéger les locataires contre les abus. Ainsi s'exclut

d'emblée la réintroduction d'un contrôle des loyers ou d'une réglementation semblable.

Le Conseil fédéral le confirme dans son message (p. 6, chap. 2) en ajoutant: «L'ancien système de surveillance ne saurait être repris purement et simplement dans la législation contre les abus à créer en vertu de l'article 34^{septies}, 2e alinéa, de la constitution.»

Cette interprétation de la disposition constitutionnelle est contestée et nous ne doutons pas que, dans le cadre de l'entrée en matière, une autre interprétation puisse surgir.

Après que le Parlement eut adopté, à la session de décembre 1971, la disposition de la constitution destinée à combattre les abus, on n'a cessé dans le public de parler de majorations de loyers décidées dans l'intention de prévenir un contrôle éventuel des loyers. L'incertitude qui planait sur l'aménagement de la future législation sur la protection des locataires pourrait bien y avoir contribué.

Dans l'optique du Conseil fédéral — en tenant compte uniquement de son texte d'arrêté, abstraction faite des propositions et amendements souhaités soit par la commission du Conseil des Etats, soit par la commission de notre Conseil — nous pouvons, pour l'essentiel, nous limiter au commentaire suivant:

La constitution exige une législation destinée à combattre les abus et non pas un contrôle des loyers proprement dit. Pour notre législation, comme pour notre jurisprudence, le problème de la lutte contre les abus n'est pas nouveau. Aux termes de l'article 2, 2e alinéa, du code civil, l'abus manifeste d'un droit pouvait être protégé par la loi. Cette disposition exprime un principe général de notre ordre juridique. La nouvelle prescription constitutionnelle affirme ce principe en l'appliquant aux rapports juridiques entre bailleur et preneur dans les communes où sévit la pénurie de logements ou de locaux commerciaux, en d'autres termes où le désordre qui règne sur le marché favorise spécialement les abus.

La partie du code des obligations qui régit le bail à loyer contient une série de normes de caractère dispositif, auxquelles il serait possible de substituer des conventions. Elle laisse aux parties la plus grande liberté possible quant à l'aménagement du contrat. Toutefois, lorsque le marché locatif est perturbé, le bailleur a le dessus, de sorte que cette liberté contractuelle devient la source d'abus, ou tout au moins de frictions et de tensions entre locataires et bailleurs. Voilà pourquoi le projet conférerait à quelques dispositions en faveur du locataire le caractère de droit impératif, empêchant ainsi qu'il y soit dérogé à son détriment (art. 5 et 6 du projet). Les conventions qui, en substance, sont jugées abusives, ou qui, selon l'expérience, recèlent le germe d'abus, seraient déclarées illicites, ce qui déjà doit prévenir les abus (art. 7 à 14 du projet).

L'essentiel du projet du Conseil fédéral réside certainement dans les dispositions qui définissent l'abus. Que l'on considère l'abus en général ou qu'on le rapporte à des états de fait particuliers, il est très difficile de le définir de façon positive. L'article 14 en donne une définition aussi large que possible, précisée encore à l'article 15, dans une liste des comportements qui ne constituent pas des abus. Cette liste joue un rôle important pour l'interprétation et l'application de l'arrêté. Ainsi en est-il de l'article 15, lettre a, en ce qui concerne en particulier les constructions récentes, puisqu'il y est spécifié que les rendements bruts usuels

sur le marché, qui sont calculés d'après le coût de revient, ne sont pas abusifs. La lettre *b* du même article se rapporte aux anciens immeubles qui ont ou n'ont pas changé de main depuis leur construction et dont le loyer s'établit d'après celui qui a cours dans la localité ou le quartier. Quant aux immeubles plus anciens, qui n'ont pas changé de main et dans lesquels aucun capital nouveau n'a été investi, ils ne devraient pas procurer un rendement net inéquitable (let. *c*). Les hausses de coût et les prestations supplémentaires du bailleur doivent être prises en considération. Enfin, la disposition précitée réserve les contrats-cadres et les recommandations collectives (lettre *e*). L'article 16 régit les préentions abusives.

L'ordonnance d'exécution précisera les critères que fixe le projet (art. 17).

Sur les points essentiels, l'examen de détail fera apparaître des divergences importantes.

Toujours en commentant le projet lui-même, nous admettrions que les offices de conciliation soient saisis des cas d'abus et des autres litiges découlant du bail (art. 26 à 30). Ces offices jouent un rôle capital dans le système du projet. Là où de telles institutions existent, elles auraient fait leurs preuves. Il s'agit de commissions paritaires chargées de trouver des solutions amiables aux conflits en tenant compte des intérêts légitimes des parties. L'introduction générale de ces offices pourrait favoriser en particulier les relations de solidarité entre locataires et bailleurs, ainsi que le prévoit l'article 34*septies*, 1er alinéa, de la constitution. En statuant qu'ils sont les seuls à pouvoir être saisis en premier ressort des contestations relatives aux loyers et aux préentions du bailleur, et que le délai fixé pour demander une prolongation du bail est observé lorsque le litige est porté devant eux (art. 23), le projet souligne l'importance des offices de conciliation. On admettrait que les offices paritaires de conciliation puissent régler une bonne partie des litiges.

Sous l'ancien régime du contrôle et de la surveillance des loyers, la décision concernant le montant du loyer autorisé était réservée aux autorités administratives. Le projet remet cette décision au juge ordinaire, sauf dans les cas où les organes de conciliation font office de tribunaux arbitraux (art. 27, 3e al.). Lorsqu'aucune entente n'est intervenue devant l'office de conciliation, chacune des parties peut s'adresser au juge (art. 29, 2e al.).

La loi fédérale du 24 juin 1970 modifiant le code des obligations (restriction du droit de résilier les baux) prévoit déjà l'organisation nécessaire à la procédure judiciaire (art. 267 s. CO).

Puissent être portées devant le juge, après avoir été soumises à l'office de conciliation, les contestations portant sur:

- le loyer convenu lors d'un premier ou d'un nouveau bail (art. 18);
- les majorations de loyers fixées par contrat (art. 19);
- les préentions du bailleur (art. 21).

Pour la durée du procès comme dans le cas où il obtiendrait gain de cause devant l'autorité judiciaire, le locataire est protégé contre la résiliation (art. 25 et 29, al. 3 à 5).

L'article 32 du projet établit une incrimination spéciale.

L'article 34 étend le droit de recours du locataire aux fixations et aux majorations de loyers, ainsi qu'aux préentions du bailleur mises à exécution ou annoncées depuis le 1er mars 1972. Dans ces différents cas, le délai de recours est porté à trois mois à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Ce commentaire du projet lui-même autorise le rapporteur de la commission de notre Conseil à en relever sans tarder les mérites qui — pour l'essentiel — reviennent à M. le conseiller fédéral Brugger: volonté gouvernementale de procéder rapidement, acceptation du principe de la rétroactivité (dissuadant du même coup d'éventuels propriétaires de profiter du répit pour hausser leurs loyers), possibilité de transformer les offices de conciliation en tribunaux d'arbitrage paritaires, faculté d'annuler diverses exigences inadmissibles des bailleurs, soumission de tous les bâtiments — anciens ou récents — au régime de la protection.

Ainsi, certains des principes du régime de la surveillance des loyers, qui n'avaient connu qu'une existence éphémère, sont aujourd'hui repris.

On peut donc objectivement admettre que le projet du Conseil fédéral constitue un progrès notable par rapport à la situation actuelle qui laisse le locataire entièrement à la merci de son propriétaire quant aux hausses qui lui sont notifiées.

Comme déjà précisé dans le cours de ce rapport, l'examen des différents articles de l'arrêté qui nous intéresse fera apparaître un certain nombre de divergences sur le fond lui-même. En effet, si l'interprétation constitutionnelle arrêtée postulait la forme juridique donnée en l'occurrence, il n'en demeure pas moins que l'unanimité ne s'est pas faite quant à la totale efficience du projet soumis. Votre commission s'en est, bien sûr, préoccupée dans le cours de discussions très fouillées et a reçu bon nombre d'apaisements utiles. Vos commissaires n'ont d'ailleurs pas tardé à se rendre compte que la réussite ou l'échec de l'entreprise proposée procède de préoccupations diverses et parfois contradictoires à l'esprit des non-juristes. Adressons sans tarder des remerciements particuliers à notre collègue, M. Leo Schürmann, qui assista la commission en sa qualité d'expert.

Tout, dans le projet gouvernemental, est construit pour contraindre le locataire à prendre — en cas de conflit — l'initiative de la conciliation et de l'arbitrage. C'est donc lui, le locataire, qui doit d'abord connaître sa loi. Ici réside un premier objet de commentaires divers et de contestations. Certes, les réactions multiples forcent à la réflexion sur ce point particulier déjà. Pourtant: «Nul n'est censé ignorer la loi», et il faut relever en l'occurrence que le censeur plaide en faveur d'une conception civique qui se distingue sévèrement du désintéressement coupable qu'affichent bon nombre de nos concitoyens directement concernés.

Plusieurs séances ont été nécessaires à votre commission pour examiner le projet soumis. Un large tour d'horizon précédé la décision d'entrer en matière qui a été prise à l'unanimité de vos commissaires.

Lors de l'examen des articles, des modifications ont été apportées au projet. Les principales sont les suivantes:

Le Conseil fédéral propose qu'un certain nombre de dispositions du code des obligations relatives au bail soient déclarées de droit impératif pour les baux conclus après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral. La commission a émis l'avis que cela devait aussi trouver application pour les baux modifiés après l'entrée en

vigueur de l'arrêté fédéral. De plus, de nouvelles dispositions du code des obligations ont été ajoutées à la liste des articles déclarés de droit impératif: 257 (usage impossible par le fait du preneur), 263 (répartition des frais, charges et réparations) et 270 (mort du preneur). S'agissant des loyers indexés, la commission ne souhaite les autoriser que pour les baux commerciaux conclus pour cinq ans au moins. En outre, l'arrêté fédéral prévoit expressément que les clauses permettant au bailleur de majorer le loyer par une déclaration unilatérale sont nulles.

Sur un point essentiel, la commission a apporté une précision à la définition du loyer abusif. A son avis, le loyer est abusif également lorsqu'il est fondé sur une augmentation tenue pour exagérée de la valeur vénale, dans la mesure où cette augmentation ne repose pas sur des prestations du bailleur. En revanche, le principe d'une «énumération négative» consistant à désigner dans le texte légal les conditions auxquelles les loyers ne sont pas abusifs, a été admis. La seule modification importante apportée à cet égard par la commission a trait à la notion de «loyers usuels dans le quartier». Cette notion a été complétée en ce sens que la comparaison devrait aussi porter sur les logements construits à la même époque. De plus, le critère ayant trait au maintien du pouvoir d'achat du capital exposé aux risques — notion introduite dans l'arrêté fédéral par la commission du Conseil des Etats — a été repris par votre commission.

La commission a approuvé le projet du Conseil fédéral s'agissant de la possibilité de contester le montant du loyer lorsque la chose est louée pour la première fois ou lors d'un changement de locataire. Selon cette disposition, le locataire d'un logement loué pour la première fois peut contester le montant du loyer qu'il estime abusif devant la commission de conciliation dans les trente jours qui suivent la conclusion du bail. Lors d'un changement de locataire, cette possibilité n'est donnée que si le montant du loyer est plus élevé que celui qui figurait dans le bail précédent.

Les débats ont porté également sur les dispositions relatives aux possibilités de contester des prétentions du bailleur autres que le loyer, aux conséquences juridiques qu'entraînent les loyers abusifs, aux commissions de conciliation et aux dispositions pénales et finales.

La commission s'est ralliée à l'avis du Conseil fédéral suivant lequel les commissions de conciliation peuvent être saisies, par le preneur ou par le bailleur, de litiges découlant du bail qui ne sont pas prévus dans l'arrêté.

En revanche, au cas où le bailleur renonce à faire appel aux autorités judiciaires ou succombe en tout ou en partie dans la procédure judiciaire, la commission demande de fixer à trois ans le délai dans lequel une résiliation éventuelle est frappée de nullité. Le projet du Conseil fédéral prévoyait un délai de deux ans.

En votation finale, votre commission a adopté le projet amendé par 11 voix et quelques abstentions.

L'arrêté fédéral urgent dont nous avons à traiter n'est pas parfait. Je ne trahis aucun secret en disant que personne ne le conteste. C'est pourquoi le voeu a été exprimé de divers côtés que le texte soit précis sur certains points. Ainsi se justifient mieux encore les amendements retenus par votre commission ensuite de décisions prises à des majorités diverses.

Enfin, c'est à l'unanimité de ses membres que votre commission chargée de l'examen des mesures contre les abus dans le secteur locatif vous propose d'entrer en matière.

Präsident: Bevor ich dem Referenten deutscher Zunge das Wort erteile, ein Situationsbericht: Zum Eintritt sind sieben Fraktionssprecher und fünfzehn weitere Redner eingeschrieben.

Ich beantrage Ihnen deshalb gemäss Geschäftsreglement, dass nach den Fraktionssprechern die Redezeit auf 10 Minuten beschränkt wird. — Sie sind damit einverstanden.

Ich sage dies jetzt schon, damit die Manuskripte eventuell gekürzt werden können.

Brunner, Berichterstatter: Die Beratungen über die Bekämpfung von Missbräuchen im Mietwesen werden in mehreren Beziehungen etwas aus dem normalen Rahmen fallen. Es dürfte nämlich die erste Vorlage sein, bei der die vorberatende Kommission des zweiten Rates ihre Anträge aus zeitlichen Gründen festgelegt hat, ohne die Beschlüsse des Prioritätsrates zu kennen. Diese Anträge weichen deshalb nicht nur von den bundesrätlichen Vorschlägen, sondern auch von den Beschlüssen des Ständerates in unverhältnismässig vielen Punkten ab.

Dazu kommt, dass in den meisten umstrittenen Fragen die Entscheidungen mit hauchdünnen Mehrheiten, oft sogar nur mit dem Stichentscheid des Kommissionspräsidenten zustande gekommen sind.

Das hat zwar einen Vorteil: Ausnahmsweise sind die eigentlichen Entscheidungen einmal nicht bereits in der Kommission gefallen, sondern sie werden nun im Plenum zu erarbeiten sein.

Diesem Vorteil steht jedoch der Nachteil gegenüber, dass die Debatte wohl nicht nur hitzig, sondern hin und wieder auch verwirrend verlaufen wird und dass es so eher zu Entscheidungen kommen kann, die innere Widersprüche aufweisen.

Es ist deshalb um so wichtiger, von Anfang an hervorzuheben, dass über die grundsätzlichen Zielsetzungen der Vorlage Einigkeit besteht. Obschon Bundesrat Brugger den Auftrag zur Ausarbeitung einer Missbrauchsgesetzgebung seinerzeit nur mit Bedenken entgegengenommen hat, wird heute von allen Seiten anerkannt, dass er sich dieser Aufgabe mit Mut und Elan unterzogen hat, und ich erlaube mir, ihm für seinen persönlichen Einsatz nicht nur im Namen der Kommission und unseres Rates, sondern auch im Namen aller, zu deren Gunsten sich die Vorlage auswirken soll, bestens zu danken.

Dabei ist hervorzuheben, dass keineswegs nur etwa die Mieter, sondern auch die Hauseigentümer Anlass haben werden, für diese Vorlage dankbar zu sein; denn es liegt auch in deren Interesse, wenn es durch diese Vorlage nun endlich möglich sein wird, die schwarzen von den weißen Schafen zu trennen.

Wer allerdings hofft, das Gesetz könne für diese Aussonderung der schwarzen Schafe eine Patentlösung bieten, wird nicht auf seine Rechnung kommen. Und gerade weil einzelne noch immer auf eine solche Patentlösung hoffen, wird es wohl zu einigen harten Kämpfen kommen, die allzu leicht den Eindruck schaffen könnten, durch die eine oder andere Entscheidung werde entweder der Schutz der Mieter nicht erreicht oder für die Hauseigentümer eine untragbare Belastung geschaffen. In den uns bevorstehenden rhetorischen Meister-

leistungen wird es deshalb voraussichtlich auch nicht an dogmatischen Erklärungen und Katastrophen-Voraussagen fehlen.

Es wäre jedoch — um einen Begriff zu verwenden, der noch hin und wieder zu hören sein wird — wohl eher kontraproduktiv, in der Diskussion einzelne der Punkte übermäßig zu dramatisieren. Denn unter der Voraussetzung, dass die wesentlichen Elemente der Konzeption des Bundesrates nicht in der einen oder anderen Richtung umfunktioniert werden, besteht keinerlei Anlass, Katastrophen zu befürchten. Zudem besteht gute Hoffnung, dass es nach dem lauten Schlachtenlärm und nachdem sich der Staubwirbel gesetzt hat, zu einer durchaus friedlichen «Kappeler Milchsuppe» kommen wird — allerdings wird diese wohl irgendwo ennet der Sarine vorzubereiten sein. Dabei ist zu hoffen, dass es Herrn Bundesrat Brugger vergönnt sein wird, aus waadtländischen — ich möchte sagen: regierungsrätlichen — Händen einen wohlverdienten Ehrentrunk dafür entgegenzunehmen, dass er seine Seite eines Gentlemen's Agreement in loyaler Weise erfüllt hat.

Diese etwas optimistische Vorausschau, an der vielleicht sogar Herr Bundesrat Brugger in den nächsten Tagen hin und wieder etwas zu zweifeln geneigt sein könnte, ist deshalb angebracht, weil — was nicht genug betont werden kann — das Ziel der Vorlage unbestritten ist. Wenn die Vorlage verwirklicht wird, wird es weder Sieger noch Besiegte geben — eine Tatsache, die es verdient, in der Berichterstattung zuhanden der Oeffentlichkeit ganz besonders hervorgehoben zu werden.

Dabei ist eine weitere Besonderheit der Vorlage zu beachten, nämlich die Tatsache, dass die Beschlüsse von vornehmerein nur während fünf Jahren in Kraft stehen werden. Wir legiferieren somit nicht für die Ewigkeit und dürfen deshalb im einen oder anderen Punkt auch eine weniger als perfekte Lösung in Kauf nehmen. Es wird ja bei der Ueberführung dieses Beschlusses in die endgültige Gesetzgebung Gelegenheit geben, die praktischen Erfahrungen auszuwerten und Korrekturen vorzunehmen.

Wir haben deshalb in erster Linie die Pflicht, in dieser beschleunigten und provisorischen Gesetzgebung die Grenzpfähle weder zu weit noch zu eng zu stecken und uns darauf zu beschränken, wirklichen Missbräuchen zu Leibe zu rücken. Es geht darum, eine Lösung *ex aequo et bono*, aber auch eine Lösung zu schaffen, welche dem Grundsatz *suum cuique* entspricht — wobei nicht das *suum*, sondern das *cuique*, das «Jedem», zu betonen, also ein Gleichgewicht herzustellen und zu wahren ist.

Schliesslich besteht eine weitere Besonderheit der Vorlage darin, dass es für die Lösung dieses Problems in der ganzen Welt keine Vorbilder gibt. Vielmehr gibt es dafür nur ein schweizerisches Leitbild: die auf dem Grundsatz von Treu und Glauben aufgebauten «Friedensabkommen» zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, wobei sich diese gerade infolge des bewussten Verzichts auf jeden Perfektionismus in den letzten Jahrzehnten bewährt haben. Deren Erfolg beruht darauf, dass sie keiner Seite die Möglichkeit geben, durch schlaue oder spitzfindige Anwendung ausgeklügelter Kataloge von Geboten und Verboten einseitige Ziele zu erreichen.

An dieser Stelle gebührt es sich, auf die Verdienste unseres Kollegen Schürmann für die Vorbereitung die-

ser Vorlage hinzuweisen. Zunächst mag er es zwar als Nachteil empfunden haben, dass es ihm — trotz eifrigem Bemühen — nicht gelungen ist, für den Begriff des Missbrauchs eine positive Umschreibung zu finden. Je mehr man sich jedoch mit dieser Frage befasst, um so überzeugender erscheint der schliesslich gewählte Weg: die erfreulich undoktrinäre Umschreibung dessen, was nicht Missbrauch ist. Zwar mag diese Lösung sozusagen aus der Verzweiflung geboren worden sein. Aber ich wage die Prophezeiung, dass sich dieser zentrale Punkt der Vorlage als geradezu geniale Idee und als Voraussetzung dafür erweisen wird, das gesteckte Ziel, einigermassen «vernünftige Verhältnisse» zu schaffen, überhaupt als erreichbar erscheinen zu lassen.

Bei allem Verständnis für das Bedürfnis unserer welschen Freunde für Lösungen carthesianischer Klarheit und umfassender Systematik, für Lösungen, die eine Automatik von grosser mechanischer Präzision auszulösen vermöchten, halte ich gerade den Verzicht auf eine solche Perfektion für den grössten Vorzug der Vorlage. Und zwar nicht etwa deshalb, weil damit weite Maschen entstünden, durch die vieles hindurchschlüpfen kann, was als Missbrauch erfasst werden sollte, sondern deshalb, weil dieser Verzicht auf Perfektion zwei entscheidend wichtige Konsequenzen haben sollte:

Weil nicht «kalte Paragraphen» den Ausschlag geben werden, werden beide Parteien — Mieter und Vermieter — erstens gezwungen sein, sich stets zu fragen, wie ihr persönliches Verhalten gegenüber ihrem Partner von Dritten beurteilt werden wird. Das aber wird zweitens — wenn auch nicht zwangswise, so doch normalerweise — dazu führen, dass es beide Parteien als vernünftig erkennen werden, nach dem sehr einfachen, aber bisher oft unbeachteten Rezept zu handeln: Me muess halt rede mitenand.

Partnerschaft kann nicht erzwungen und deshalb auch nicht durch Gesetz dekretiert werden. Aber falls das Gesetz tatsächlich — wie ich glaube — zu diesen zwei Konsequenzen führt, wird es einen ganz entscheidenden Beitrag zur Entwicklung einer echten Partnerschaft leisten, und aus diesem Grunde beurteile ich den zentralen Punkt der Vorlage als eine geniale Idee.

Man wird dieser Beurteilung vielleicht nicht überall zustimmen. Es gibt viele, die den Wert geschliffener Diamanten, und seien es noch so kleine und billige Bauguetten, höher einsetzen als den Wert eines noch ungeschliffenen Rohdiamanten, auch wenn es sich dabei um einen grossen und wertvollen Solitär handelt.

Gegenüber jenen, die die Vorlage mit zahlreichen weiteren kleineren, geschliffenen Brilläntchen ausschmücken möchten, möchte ich deshalb feststellen, dass sie es damit nur erschweren, den noch ungeschliffenen Solitär richtig zum Brillieren zu bringen.

Es wird sich im übrigen in der Debatte voraussichtlich bestätigen, dass wir in erster Linie dort in Schwierigkeiten und überflüssige Gegensätze geraten werden, wo die Vorlage vom Prinzip der negativen Umschreibung des Missbrauchs und damit auch vom Grundsatz der Selbstverantwortung der Partner abweicht. Anstatt den Versuch zu unternehmen, der Vorlage doch noch eine grössere Perfektion aufzupropfen zu wollen, sollte man sich deshalb vermehrt fragen, bei welchen Punkten es sich nur um kleine und billige Bauguetten handelt, die den Wert der Vorlage keineswegs erhöhen und deshalb weggelassen werden könnten.

Sie dürften meinen bisherigen Ausführungen entnommen haben, dass ich mich für diese Vorlage mit

Ueberzeugung einsetze. Das macht es allerdings nicht etwa überflüssig, darauf hinzuweisen, dass von ihr keineswegs die Lösung des gesamten Mietproblems erwartet werden darf. Auch Herr Bundesrat Brugger hegt diese Erwartung nicht.

Es gibt nämlich zwingende Gründe dafür, dass die Vorlage von vorneherein nicht alle Probleme lösen kann. Die Erhöhung der Baukosten, für die niemandem eine einseitige Verantwortung zugeschoben werden kann, hat nämlich zwangsläufig ein als unüberwindlich erscheinendes Dilemma zur Folge, das in einer Reihe von Tabellen, die ich Ihnen verteilen liess, zahlenmässig dargestellt wird und dessen zwei Seiten bei der Beratung der Vorlage immer wieder eine Rolle spielen werden.

Siehe Tabelle Seite 913 hiernach

Ohne auf diese Tabellen im einzelnen einzugehen, weise ich darauf hin, dass sie eine Schätzung über den gesamt schweizerischen Bestand von rund 2,1 Millionen Wohnungen darstellen, welche zu folgenden Ergebnissen geführt hat: ursprüngliche Investitionen 97,5 Milliarden; ursprüngliches Eigenkapital 19,5 Milliarden; Realwert 1971 132,5 Milliarden; teuerungsangepasstes Eigenkapital 28 Milliarden; über die Teuerungsanpassung hinausgehende Erhöhung des Realwerts rund 38 Milliarden, oder 140 Prozent des teuerungsangepassten Eigenkapitals.

Bei dieser Zunahme des Realwerts handelt es sich um einen progressiven Vorgang. Das zeigt sich darin, dass die Erhöhung des Baukostenindex von 420 im April 1971 auf 466 (11 Prozent) im April 1972 eine Zunahme des Realwertes um mehr als 10 Milliarden Franken zur Folge hatte.

Es ist diese Tatsache, die zwangsläufig ein wirtschafts- und sozialpolitisch gleichermassen unerfreuliches und gefährliches Dilemma schafft: Sollen die Mieten nach dem Betrag der seinerzeitigen Investitionen oder nach dem heutigen Realwert der Wohnungen bemessen werden?

In der Tabelle 3 wird abgeschätzt, wie sich diese Alternative auswirken kann. Den «kostenbedingten Mieten» von 7,4 Milliarden (Kolonne 27) stehen die dem Realwert entsprechenden Mieten von 9,3 Milliarden (Kolonne 29) gegenüber.

Dieser Unterschied, an dem sich nichts ändert lässt, weil sich an den unterschiedlichen Erstellungskosten nachträglich ebenfalls nichts mehr ändern lässt, führt zu einem echten Problem:

Auch theoretisch gibt es für die «Ware Wohnung» keinen «gerechten Preis».

Denn wenn die Mieten nach den tatsächlichen Kosten festgelegt werden, ergibt sich für die gleiche Ware zwangsläufig ein verschiedener Preis, und die Mieter der alten und deshalb — auch bei gleichem Realwert — billigeren Wohnungen werden als Inflationsgewinner gegenüber jenen privilegiert, die nur eine neuere und deshalb — bei gleichem Wohnwert — teurere Wohnung finden.

Würden die Mieten umgekehrt nach dem Grundsatz «gleicher Preis für gleiche Ware», also nach dem Realwert der Wohnungen festgelegt, könnten die Eigentümer älterer Wohnungen als Folge der Inflation Gewinne erzielen, die sich auch und gerade in einer freien Wirtschaft weder wirtschafts- noch sozialpolitisch rechtfertigen liessen, weil die unbeschränkte Zulassung solcher Gewinne einen grossen Kreis schaffen würde, der ein aktives Interesse an einer weiteren Inflation hätte.

Für die Ueberwindung dieses Dilemmas — das Auseinanderklaffen der Mieten für gleichwertige Wohnungen oder die Erzielung übermässiger Inflationsgewinne — bietet die zur Diskussion stehende Vorlage keine Lösung. Denn es müsste aus Gründen der Logik zugegeben werden, dass ein Mieter dort Missbrauch an sich nicht geltend machen könnte, wo für eine Wohnung eine ihrem heutigen Realwert entsprechende Miete verlangt wird.

Diese unwiderlegbare Tatsache ist der tiefere Grund dafür, dass es unmöglich war, den Begriff des Missbrauchs positiv zu formulieren. Und nur der Verzicht auf eine solche positive Formulierung erlaubt es nun, zugunsten der Mieter recht deutlich vom Grundsatz der «kostendeckenden Mieten» auszugehen. Allerdings muss damit zugegeben werden, dass die Vorlage — aus zwar durchaus unterstützungswürdigen, aber trotzdem nicht unproblematischen Gründen — tatsächlich über die Bekämpfung dessen hinausgeht, was juristisch als eigentlicher, objektiver Missbrauch erfasst werden könnte.

Diese Feststellung mag zwar etwas gefährlich sein. Sie muss aber insbesondere jenen bewusst bleiben, die von der Vorlage weit mehr als die Bekämpfung von Missbräuchen erwarten und die Vorlage deshalb in einer Weise umfunktionieren möchten, die durch den Verfassungsartikel überhaupt nicht mehr gedeckt wäre.

Tatsächlich könnte nämlich das sich aus der Erhöhung der Baukosten ergebende Dilemma nur dadurch überwunden werden, dass die unterschiedlichen Preise für die gleiche Ware durch einen Ausgleich — einen Mietzinsausgleich — mehr oder weniger beseitigt werden, wie es in der Ihnen verteilten Abbildung dargestellt wird.

Es geht heute nun nicht darum, auf die Frage einzugehen, ob und allenfalls wie ein solcher Mietzinsausgleich erzielt werden könnte; diese Frage wird zurzeit von einer durch Herrn Bundesrat Brugger eingesetzten Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Prof. Bickel geprüft. Festzustellen ist lediglich, dass es als gescheiter angesehen werden kann, einen Teil der auch in Zukunft zu erwartenden Mietzinserhöhungen für einen solchen sozialen Ausgleich anstatt für eine Erhöhung der Gewinne der Hauseigentümer zu verwenden, wenn es damit möglich wird, den von der Erhöhung des Realwertes ausgehenden Druck für immer weitere Erhöhungen der Mieten — den fatalen Unterschied zwischen den Preisen gleichwertiger Wohnungen — zu beseitigen.

Dazu haben Schätzungen folgendes ergeben: Würden die Mieten älterer Wohnungen um rund 500 Millionen Franken erhöht und würde dieser Betrag im Sinne eines Mietzinsausgleichs für die Senkung der Mieten neuerer Wohnungen eingesetzt, könnten diese neueren Wohnungen mit älteren preislich so konkurrenzfähig werden, dass durch die Senkung des allgemeinen Preisniveaus, also durch marktkonforme Massnahmen und ohne Zwang, möglicherweise ein weiteres Ansteigen der Mieten um weitere 1,3 Milliarden Franken verhindert werden könnte. Das würde selbstverständlich den Mietern alter und neuer Wohnungen nützen, und zwar ohne den Hauseigentümern zu schaden, weil damit lediglich übermässige Inflationsgewinne verhindert würden.

Eine solche Wirkung ist jedoch mit der heutigen Vorlage selbstverständlich nicht zu erreichen, weshalb es auch eine Illusion wäre, von ihr allein bereits eine umfassende und nachhaltige Sanierung der heutigen

Wohnmarktsituation zu erwarten. Da aber heute nicht feststeht, ob eine solche umfassende Sanierung überhaupt je möglich sein wird, wäre es auch unverantwortlich, das theoretisch Bessere zum Feind des praktisch Guten machen zu wollen. Es ist vielmehr richtig und notwendig, zunächst einmal jenen Schritt zu unternehmen, für den die Bereitschaft heute vorhanden ist: die Bekämpfung von Missbräuchen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen der vorberatenden Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Fischer-Weinfelden: Im Namen der SVP-Fraktion teile ich Ihnen mit, dass wir für Eintreten auf die zur Diskussion stehende Vorlage sind, d. h. dass wir grundsätzlich die bundesrätlichen Vorschläge zur Bekämpfung der Missbräuche im Mietwesen, wie sie in der Botschaft vom 24. April 1972 enthalten sind, unterstützen. Wir tun dies allerdings nicht mit übermässiger Begeisterung. Da wir aber mit der Ausarbeitung des neuen Verfassungsartikels 34septies, der am verflossenen 5. März vom Volk und von den Ständen mit einem überwältigenden Mehr angenommen worden ist, einen diesbezüglichen Wechsel ausgestellt haben, müssen wir diesen nun einlösen. Dabei möchten wir keineswegs etwa behaupten, dass die vorgeschlagenen Massnahmen materiell nicht berechtigt oder nicht notwendig seien. Auch wir wissen, dass es im Mietwesen Missbräuche gibt, und auch wir sind dafür, dass diese Missbräuche so rasch als möglich beseitigt werden, denn wir sind uns der negativen und schädlichen Auswirkungen, die hieraus resultieren, und der Gefahren, die hierin liegen, durchaus bewusst. Wir möchten aber mit Nachdruck betonen, dass unsere Zustimmung zum vorliegenden Entwurf für einen dringlichen Bundesbeschluss an die Bedingung geknüpft ist, dass sich dieser auf Massnahmen zur Beseitigung der Missbräuche zu beschränken hat, und dass darin nicht noch andere Dinge untergebracht werden dürfen. Wir meinen damit Massnahmen, die mit der angestrebten Missbrauchsbekämpfung nichts zu tun haben oder mit dieser nur in einem äusserst losen Zusammenhang stehen. Unsere vorberatende Kommission ist ja gegen derartige Versuche nicht in allen Teilen immun gewesen.

Wenn ich eingangs gesagt habe, dass unsere Begeisterung für den vorliegenden Beschlussentwurf nicht gerade übermässig ist, so liegen die Gründe dafür darin, dass erstens die Auswirkungen dieses Erlasses nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden können. Herr Bundesrat Brugger hat in den Kommissionsberatungen die Risiken, die hierin liegen, selber in aller Offenheit dargelegt, und er hat nicht zuletzt deshalb den zur Diskussion stehenden Bundesbeschluss als etwas Imperfektes bezeichnet. Ich möchte in diesem Zusammenhang lediglich auf die unseres Erachtens recht grosse Gefahr hinweisen, die darin besteht, dass sich die vorgeschlagenen Massnahmen auf den Wohnungsbau kontraproduktiv auswirken könnten. Wenn dies eintreten sollte, dann wären, auf lange Sicht betrachtet, die Nachteile dieser Vorlage auch für die Mieter grösser als deren Vorteile.

Als zweites ist zu beachten, dass wir es hier wieder einmal mit einer typischen Feuerwehrübung zu tun haben. Wir versuchen auch diesmal, mit einem dringlichen Bundesbeschluss die Folgen, anstatt die Ursachen, eines unerwünschten Zustandes zu bekämpfen. Wir müssen uns nämlich vergegenwärtigen, dass Missbräu-

che im Mietwesen nur dort und nur dann vorkommen können, wo und wenn ein Mangel an Wohnungen oder Geschäftsräumen besteht. Daraus kann der wohl allgemein bekannte Schluss gezogen werden, dass die zweifellos wirksamste und beste Missbrauchsbekämpfung im Mietwesen in der Behebung der Wohnungsnot liegt.

Nach den bundesrätlichen Ausführungen in der uns unterbreiteten Botschaft muss dort von einem Mangel an Wohnungen gesprochen werden, wo das Angebot an solchen den laufenden Bedarf nicht zu decken vermag. Der Bedarf an Wohnungen hängt nun aber in beträchtlichem Ausmass davon ab, wie gross der Weg ist, den man den Wohnungssuchenden vom Arbeitsplatz zur Wohnung vernünftigerweise noch zumuten kann.

Der Bundesrat sagt dazu in seinem Botschaftsentwurf vom 24. April, der uns für die Kommissionsarbeit zur Verfügung gestanden ist, auf Seite 6 oben folgendes: «Von einem Wohnungsmangel kann daher nur dann gesprochen werden, wenn Wohnungen in einem tragbaren Umkreis vom Arbeitsplatz fehlen. Finden Nachfragen in diesem Umkreis keine geeignete Wohnung, so ist ein vorhandener Bedarf ungenügend gedeckt und die Freizügigkeit und das Recht auf Haushaltgründung eingeschränkt. In diesem Fall muss von Wohnungsnot gesprochen werden.»

Wir können diesen Feststellungen vollumfänglich beipflichten. Wir freuen uns, dass die Landesregierung diesmal den engen siedlungspolitischen Zusammenhang zwischen Arbeitsplatz und Wohnung so klar dargestellt hat. Ich betone dies deshalb mit Nachdruck, weil von dieser Erkenntnis im letzten Herbst bei der Beratung des neuen Verfassungsartikels über die Wohnbauförderung — ich meine den Artikel 34sexies — noch nicht sehr viel zu spüren war. Wie Sie sich vielleicht noch zu erinnern vermögen, haben wir damals beantragt, es sei dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz zu erteilen, die Eröffnung neuer Arbeitsplätze in Gebieten mit Wohnungsnot von der Erstellung des entsprechenden Wohnraumes abhängig zu machen. Dieser Antrag ist dann in unserem Rat leider ganz knapp abgelehnt worden, nicht zuletzt deshalb, weil vom Bundesratstisch aus gesagt wurde, man dürfe mit dem Wohnungsbau keine Strukturpolitik betreiben.

Diesen kurzen Rückblick auf unsere seinerzeitige Debatte zum Wohnbauförderungsartikel habe ich mir deshalb gestattet, um nochmals auf die enge Verknüpfung der Missbräuche im Mietwesen mit dem Wohnungsbau und damit im weitesten Sinne mit unserer gesamten Siedlungspolitik hinweisen zu können. Wir hoffen denn auch, dass in den kommenden Erlassen zur Förderung des Wohnungsbaus diesen fundamentalen Zusammenhängen gebührend Rechnung getragen wird. Auf jeden Fall müssen wir bei allen Massnahmen, die wir in Zukunft zu treffen haben, dafür sorgen, dass dadurch der ungebremste Drang in die Städte und in die grossen Agglomerationen nicht noch zusätzlich gefördert wird, sonst werden wir kaum jemals Aussicht haben, der schwerwiegenden Probleme, die unserer heutigen Vorlage zugrunde liegen, einigermassen Herr zu werden.

Ein weiteres wichtiges Anliegen, das wir bei der Beratung dieser Vorlage nicht aus den Augen verlieren dürfen, besteht nach der einhelligen Meinung unserer Fraktion darin, dass die Eingriffe in das Haus- und Wohnungseigentum auf keinen Fall so weit gehen dürfen, dass die private Wohnbautätigkeit beeinträchtigt oder geschmälert wird. Wenn das eintreten sollte, dann

hätten wir tatsächlich das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Eine Verminderung der privaten Wohnbautätigkeit hätte unabsehbare, wenn nicht gar verheerende Folgen, dies um so mehr, als der Bund, wie uns Herr Bundesrat Brugger bestätigte, bei weitem nicht in der Lage wäre, die dadurch entstehenden Lücken durch einen bundeseigenen Wohnungsbau auch nur annähernd zu schliessen. Deshalb möchten wir Sie bitten, alle Anträge, die über die ausgewogenen und unseres Erachtens wohldurchdachten Anträge des Bundesrates hinausgehen und die sich ganz eindeutig kontroproduktiv auswirken müssten, abzulehnen. In diesem Sinne sind wir für Eintreten.

Blatti: Die radikal-demokratische Fraktion, für die ich hier spreche, ist für Eintreten auf diese Vorlage, die sich nennt: «Dringliche Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen.»

Der am 5. März von Volk und Ständen angenommene neue Verfassungsartikel 34septies muss im Hinblick auf die Abstimmungszahlen — 1 057 400 Ja gegen 180 000 Nein — als eine überzeugende Willenskundgebung zugunsten des Mieters ausgelegt werden, so dass zweifellos ein Erlass von Gesetzesbestimmungen zum Schutze der Mieter eine dringliche Aufgabe des Bundes geworden ist.

Der Bundesrat hat diesen Auftrag und diese Aufgabe mit aussergewöhnlicher Promptheit ausgeführt und legt uns einen Gesetzentwurf vor, der wohl in einigen Teilen recht weit geht, der aber doch gesamthaft gesehen als ein taugliches Mittel für die Milderung oder gar Behebung der Mieternot qualifiziert werden kann. Wenn wir etwas zurückblicken, so dürfen wir feststellen, dass sich in der Gesinnung zum Mieter und im Verantwortungsbegriff des Hauseigentümers doch verschiedenes gewandelt hat. Es ist heute bestimmt ungerecht, den Hauseigentümer und auch seinen Verband als reaktionär oder nur dem Profitdenken verhaftet darzustellen und anzuschwärzen. Schwarze Schafe gibt es ja überall, an allen Orten, wo Menschen tätig sind. Es bedeutet eine weise Beschränkung schon im Verfassungsartikel, dass diese Gesetzesbestimmungen nur für Orte angewandt werden sollen und können, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumlichkeiten herrscht.

Es ist ein besonderes Merkzeichen auf dem Gebiete des Wohnungswesens in der heutigen Zeit, dass vor allem in den grossen Agglomerationen, aber auch an andern, vielleicht weniger gesuchten Orten der Leerwohnbestand seit längerer Zeit ungenügend ist, trotzdem die Wohnungsproduktion eine sehr grosse ist. Es wird niemand bestreiten wollen, dass das Baugewerbe vollständig ausgelastet ist, natürlich nicht nur mit dem Wohnungsbau, und dass gerade im Wohnungsbau die grössten Anstrengungen getan werden. Wir vermögen dabei auch die internationalen Vergleiche sehr wohl zu bestehen.

Die in der Botschaft enthaltenen Zahlen sind eindrücklich. Trotzdem besteht vielerorts wirklich eine Mieternot, obschon sich diese mit zum Teil viel drastischeren Uebelständen in bestimmten ausländischen Staaten, die wir gerne als Vorbild nehmen, nicht vergleichen lassen. Die Gründe unserer Mangelsituation liegen ja nicht nur darin, dass der Bedarf die Produktion übersteigt, sondern unter anderem auch darin, dass die Ansprüche an verfügbarem Wohnraum punkto Grösse und Komfort von Jahr zu Jahr grösser geworden sind. Die sehr starke Zunahme der Haushaltbildung, die

starke Vermehrung der Einerhaushaltungen, die durch die Wohlstandszeit ermöglichte aussergewöhnliche Zunahme der Zahl der Zweitwohnungen und andere Gründe verunmöglichen es bisher, die Schaffung einer genügenden und preisregulierenden Wohnreserve zu sichern. Es liegt mir sehr daran, hier die Leistungen und die gewaltigen Anstrengungen insbesondere der privaten Wohnbautätigkeit, die grossen Bemühungen der vielen Wohnbaugesellschaften und Wohnbaugenossenschaften inbegriffen, gebührend hervorzuheben. Die Wohnbaufirmen sind vollständig ausgelastet, was unter anderem in der gänzlich abnormalen Zunahme der Baukosten zum Ausdruck kommt. Wenn ich die private Bautätigkeit rühme, möchte ich dabei nicht übersehen, dass oftmals und nicht immer in erster Linie die Behebung der Wohnungsnot im Vordergrund steht, sondern auch Überlegungen der Rendite und der Erzielung namhafter Inflationsgewinne. Dass dabei viel ausländisches Geld spielt, wissen wir alle auch. Dies hat namentlich in der welschen Schweiz zum Bestehen eines vernünftigen Vertrauensverhältnisses mit den Mietern wenig beigetragen. Wir dürfen aber nicht übersehen, dass es sich dabei um eine im Gesamtverhältnis gesehen kleine Zahl von krassen Ausnutzern handelt, die das Gesamtbild im Uebermass zu trüben vermögen. Es gibt aber auch eine sehr grosse Zahl von anständigen, verantwortungsbewussten Vermietern, von denen man wenig spricht.

Wenn wir die ganze Entwicklung im Wohnungssektor zurückverfolgen, müssen wir feststellen, dass es wahrscheinlich ein Fehler war, die nach der Mietzinskontrolle eingeführte Mietzinsüberwachung aufzuheben. Sie hätte vielmehr auf sämtliche Wohnungen in Gemeinden mit Wohnungsnot ausgedehnt werden sollen, manche Härte und mancher Unmut hätten vermieden werden können. Die seitherige Entwicklung hat aber auch Positives gebracht. Die Partnerschaft zwischen Vermieter und Mieter, wie sie jetzt schon besonders in der welschen Schweiz in Form von Schlichtungsstellen praktiziert wird, wäre vielleicht nicht entstanden. Zu den positiven Seiten der neueren Entwicklung gehören auch die Bestrebungen nach einer Vereinfachung und Vereinheitlichung der Mietvertragsbestimmungen. Es wurde festgestellt, dass mit dem vorliegenden Gesetz Neuland betreten werde. Anfangsschwierigkeiten werden nicht zu vermeiden sein. Denken wir nur an die Auslegung des Begriffes «Missbrauch». In der Botschaft wird bestätigt, dass es sehr schwierig ist, positiv auszudrücken, was Missbrauch im allgemeinen und im Hinblick auf einzelne Tatbestände ist.

Wir begrüssen es, dass mit einer flexiblen Lösung die verfassungsmässige Aufgabe des Mieterschutzes erreicht werden soll. Die Verhältnisse in unserem Lande sind so verschieden wie die Landesgegenden, so dass wir nur mit einer flexiblen Lösung eine einigermassen gerechte und zumutbare Ordnung schaffen können und das ausdrücklich nur an Orten mit Wohnungsnot. Nicht leicht ist es ebenfalls, die Kriterien für den Zustand der Wohnungsnot zu umschreiben. Ich wäre dem Bundesrat dankbar, wenn er sich dazu noch näher äussern würde.

Bedeutung messen wir auch einer vernünftigen Indexierung der Mietzinse bei, zwar nicht in erster Linie aus Sympathie zum Vermieter, sondern besonders im Interesse der Förderung der Wohnbautätigkeit. Wer diese vom Bundesrat zu Recht vertretene Notwendigkeit nicht einsieht, zeigt wenig Verständnis für die Folgen eines zu starren Indexierungsverbotes. Wenn wir allein nur auf

die Teuerungsraten von 1971 und 1972 verweisen, ist die Anpassung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten erst nach fünf Jahren Mietdauer schon eine harte Beschränkung. Nur eine massive Wohnungsproduktion, die mit der Zeit einen Leerwohnbestand zu schaffen vermag, kann zu einer Normalisierung im Mietsektor führen und dem Mieter auf die Dauer wirklich helfen. Mietnotbestimmungen sind wohl für den Moment wirksam, sie sind aber nur Pflästerchen, aber keine auf die Dauer wirksame Hilfe und Abhilfe gegenüber Forderungen und anderen Schikanen. Wenn wir eine auf lange Frist gesehen befriedigende Wohnbauentwicklung anstreben wollen, so dürfen wir keine kontraproduktiven Eingriffe begünstigen. Der vorliegende Bundesbeschluss bringt dem Mieter, der mit ungewöhnlichen Zumutungen vom Vermieter her bedrängt wird, eine wirksame Hilfe. Dieser auf fünf Jahre befristete Bundesbeschluss ermöglicht es zudem, Erfahrungen zu sammeln, die für eine eventuell definitive Gesetzgebung unerlässlich sind. In seiner ganzen Anlage beschreitet der vorliegende Bundesbeschluss einen vernünftigen, gangbaren Weg, der das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter verbessern und den Mieter dort, wo Wohnungsnot herrscht, gegen übertriebene Forderungen schützen kann.

Die rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. März 1972 ist richtig. Sie verunmöglicht, dass Mietzinserhöhungen, noch in letzter Stunde vorgenommen, Wirkung erhalten. «Diese Gesetzvorlage, die in den interessiersten Kreisen viel diskutiert wurde und an die von Mieterseite besonders grosse Erwartungen geknüpft werden, darf keine Scheinübung sein», schreibt eine grosse Tageszeitung. Wir sind auch dieser Auffassung. Sie ist auch keine Scheinübung, sondern ein ernsthaftes Vorhaben, auf dem Mietersektor Ordnung und Gerechtigkeit zu schaffen.

Die radikal-demokratische Fraktion unterstützt diese Vorlage in der Fassung des Bundesrates, inbegriffen einige Änderungen des Ständerates, und beantragt Ihnen Eintreten und Zustimmung.

Zwygart: Im Namen der liberaldemokratischen-evangelischen Fraktion möchte ich für Eintreten auf die vorliegende Vorlage votieren. Es ist gesetzgeberisches Neuland, das wir hier betreten, und es wird nicht leicht sein, einen Mittelweg zu finden, der die Mieter als den schwächeren Teil wirklich vor Missbräuchen schützt, Schläumeiereien verschiedener Vermieter wirksam unterbindet, aber auch nicht in die Mietpreiskontrolle der vierziger Jahre zurückführt, weil dadurch der Wohnungsbau gehemmt und die anständigen Vermieter, die es glücklicherweise mehrheitlich gibt, diskriminiert würden.

Es sollte im Gesetz klar festgestellt werden, was «Missbrauch» ist. Dass dies nicht ein leichtes Unterfangen ist, geht aus dem Umstand hervor, dass in der vorberatenden nationalrätslichen Kommission über 70 Änderungsanträge zu den 37 Artikeln der Vorlage eingereicht wurden. Es wurde wirklich ernstlich um eine Lösung gerungen, die bestehende und neu auftretende Missstände unterbinden helfen soll. Dabei ist nicht zu übersehen, dass trotz anhaltend intensivem Wohnungsbau eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt kaum wahrnehmbar ist. Mehr noch als der Bevölkerungszunahme ist dieser Umstand der immer schlechteren Belegung der Wohnungen zuzuschreiben, was auf einen allgemeinen Wohlstand unseres Volkes zurückzuführen

ist. 20 Prozent aller Wohnungen in der Schweiz sind nur mit einer Person belegt. Wohl die grösste Not weist Genf auf, wo in den letzten fünf Jahren die Mietzinse um 64 Prozent gestiegen sind. Aber ausgerechnet in Genf ist die durchschnittliche Wohnungsbelegung mit nur zwei Personen weit unter dem schweizerischen Mittel. In einem diktatorisch geführten Staate wäre es ein Leichtes, hier durch rigorose Verfügungen Wohnraum zu gewinnen; glücklicherweise sind wir aber nicht so weit und wollen hoffen, dass durch unsere Beratungen ein Instrument geschaffen wird, das mithilfe, wenigstens Ungerechtigkeiten im Mietwesen aus der Welt zu schaffen. Letztlich aber werden es die Schlüchtungsstellen und die richterlichen Behörden sein, die darüber befinden werden, wie brauchbar der neue Bundesbeschluss in der Praxis sein wird.

Tschopp: Die Besetzung unseres Rates steht eigentlich im umgekehrten Verhältnis zur Bedeutung dieses Geschäftes, welches von einem Teil des Publikums und der Presse dieser Vorlage zugemessen wird.

Am 19. September 1970 ist die Mietzinsüberwachung dahingefallen. Bei der Beratung des Verfassungsartikels 34septies über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen hat das Parlament den Absatz 2 beifügt, obschon keine Partei und keine Gewerkschaft eine solche Ergänzung des Verfassungsartikels im Vernehmlassungsverfahren verlangt hatte. Im Interesse der objektiven Darstellung darf das noch einmal ganz kurz festgehalten werden.

Der Bundesrat und die Verwaltung haben nach der Abstimmung vom 5. März rasch gehandelt. Wir haben jetzt in Ausführung des Verfassungsartikels, Absatz 2, den dringlichen Bundesbeschluss zu beraten und zu beschliessen. Der Bundesrat hat mit seinen Beratern eine Lösung gesucht und gefunden im Sinne eines zivilrechtlichen Verfahrens zwischen zwei Parteien. Eine Intervention von Amtes wegen ist nicht vorgesehen.

Unsere Kommission hatte eine harte Arbeit zu leisten. Der Entwurf besteht aus 37 Artikeln. Es sind jedoch über 60 Änderungsanträge eingegangen. Namens der christlichdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf diese Vorlage. Unsere Fraktion ist der Meinung, dass Missbräuche nach wie vor bekämpft werden müssen und dass offensichtlich übersetzte Gewinne im Liegenschaftshandel nicht nachher durch ebenso übersetzt heraufgesetzte Mietzinse honoriert werden können. Ich glaube, gegenüber Extrempfällen ist man in unserem Rate auf allen Sitzen einig. Schwieriger wird es dann, wenn die Mietzinsaufschläge einer normalen, bescheidenen Wertsteigerung des Objektes Rechnung tragen sollen.

Vorweg möchte ich sagen oder betonen, dass die allseitige Zustimmung zur Verfassungsvorlage vom 5. März irgendwie ein Gentlemen's Agreement war. Wenn man es noch jetzt mit Gentlemen zu tun hat, kann man jetzt loyalerweise nicht Bestimmungen und extensive Klauseln einbauen, die man bei einer Preiskontrolle akzeptieren würde, aber nicht bei einer Missbrauchsgesetzgebung. Bei diesem Bundesbeschluss ist zu beachten, dass er für sämtliche Objekte gilt, die in einem unterstellten Gebiet liegen. Im Gegensatz zur Preisüberwachung, die nur für Objekte galt, die vor dem Dezember 1946 erstellt wurden.

Ich möchte für die materielle Beratung noch ganz kurz zwei Problemkreise aufzeigen: 1. Wir dürfen einen Sachwert — eine Liegenschaft ist immer noch ein

Sachwert —, nicht zu einem Nominalwert stempeln. Der Eigentümer oder Vermieter hat Aerger, Verdruss, Mühe, Gänge, bis ein Haus gebaut und sogar noch vermietet ist. Er kann nicht gleich behandelt werden wie der Inhaber eines Sparheftes oder einer Kassaobligation. Wir müssen eine gewisse bescheidene, ich sage bescheidene Sachwertanpassung zulassen, sonst geraten wir zwangsläufig in die ehemalige oder in die alte Preiskontrolle. Wir kommen auch nicht zu einer Beruhigung auf dem Wohnungsmarkt, weil der Anreiz für den privaten Wohnungsbau fehlt. Das wäre das Gegenteil von dem, das wir mit allen unseren Bemühungen in den letzten 20 Jahren erreichen wollten.

2. In fast allen Ballungszentren versucht man jetzt zu Verständigungslösungen zwischen Mieter- und Vermieterorganisationen zu kommen. Ich erinnere an die Westschweiz, ich erinnere an Bemühungen in Zürich und Basel. Diese Bemühungen haben eingesetzt lange bevor im Zusammenhang mit den Beratungen über den neuen Verfassungsartikel 34septies entsprechende Vorstöße hier auf Bundesebene unternommen wurden. Wenn wir die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen in allen Teilen verschärfen und sogar über den Verfassungsartikel hinausgehen, leisten wir dem Partnerschaftsgedanken einen schlechten Dienst.

Noch etwas zum Ausdruck Wohnungsnot. Wenn wir leidenschaftslos und ganz sachlich betrachten, wie viele neue Wohnungen speziell in den Ballungszentren gebaut wurden, könnte man gerade so gut statt von Wohnungsnot von Ueberbeanspruchung von Wohnraum sprechen. Das geht eindeutig aus der neuen Wohnungsstatistik hervor, wonach 67 Prozent aller Wohnungen, ohne Ferienwohnungen und ohne Zweitwohnungen, nur von einer bis drei Personen besetzt sind; also zwei Drittel aller Wohnungen sind von einer bis drei Personen besetzt, die Ferien- und Zweitwohnungen à part. Auf jeden Fall zeigt die auffallend niedrige Stimmabteilung von nur etwas mehr als 34 Prozent in der Abstimmung vom 5. März den eklatanten Gegensatz zu den Stimmen, die dem Problem Mietzins eine ungewöhnliche Bedeutung zumessen wollen.

Namens der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten und grosso modo Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates und des Ständerates.

Welter: Ich möchte mich insofern meinen Vorrednern anschliessen, als ich Herrn Bundesrat Brugger und der Verwaltung dafür danken möchte, dass sie uns nach der Abstimmung vom 5. März bereits am 4. April einen dringlichen Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen unterbreitet haben. Dass diese Gesetzgebung dringend notwendig ist, hat schlagartig und mit aller Deutlichkeit der letzte Bericht des Statistischen Amtes der Stadt Zürich gezeigt. Ich zitiere: «Während sich im Laufe der 12 Monate vom Mai 1970 bis Mai 1971 der Zürcher Mietindex um 8,3 Prozent erhöht hatte, betrug der Anstieg vom Mai 1971 bis Mai 1972 9,2 Prozent.» Jetzt kommt der entscheidende Satz: «Dies ist die höchste Jahressteigerungsrate, die der Zürcher Mietindex je seit 1939 verzeichnete.» Mit Recht hat unseres Erachtens der Bundesrat in der Antwort auf die Kleine Anfrage von Kollege Raissig darauf hingewiesen, es sei selbstverständlich, dass die Mietzinse vor allem in jenen Zentren und Agglomerationen erhoben werden, auf die die Mehrzahl der Mieterwohnungen entfällt und die somit für die gesamtschweizerische Mietpreisentwicklung bestimmend sind.

Gestatten Sie mir noch zwei Hinweise, die aufzeigen, wie dringlich und wie notwendig Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen sind. Da ist an erster Stelle der Mangel an Leerwohnungen in den grossen Zentren zu nennen. Ich habe das Bulletin des Statistischen Amtes der Stadt Zürich vor mir. Ihm ist zu entnehmen, dass am 1. Mai 1972 bei einem Bestand von 161 827 Wohnungen ein Leerwohnungsbestand von nur 39 Wohnungen zu verzeichnen ist. Es kommt dazu, dass für 21 dieser 39 Leerwohnungen ein Mietzins von über 10 000 Franken verlangt wird.

Der zweite Hinweis betrifft die Tätigkeit der Mietgerichte, die ihre Arbeit nach der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die Kündigungsbeschränkung im Mietrecht aufgenommen haben. Das Mietgericht des Bezirkes Zürich hatte im Jahre 1971 den Eingang von 1345 Klagen zu verzeichnen. 1180 dieser Klagen sind durch Vergleich oder Rückzug erledigt worden; 31 Klagen wurden abgewiesen, und in 82 Fällen erfolgte eine Gutheissung. Gemessen an der Zahl der Mietverhältnisse ist die Zahl der Klagen nicht sehr gross. Immerhin handelt es sich um weit über 1000 Schicksale von Familien und Einzelpersonen, die sich trotz der herrschenden Wohnungsnot und der möglichen daraus resultierenden Nachteile nicht anders zu helfen wussten, als sich an das Mietgericht zu wenden.

Die sozialdemokratische Fraktion stimmt deshalb geschlossen für Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates, erwartet jedoch, dass der Nationalrat und in der Folge auch der Ständerat den dringlichen Bundesbeschluss noch in einigen wesentlichen Punkten verbessern. Wir verlangen Massnahmen, die tatsächlich wirksam sind und aufgrund welcher Missbräuche effektiv verhindert werden können.

Von grosser Wichtigkeit ist für uns die Ergänzung, welche Ihre Kommission in Artikel 1 vorgenommen hat, nämlich, dass die Mieter nicht nur vor missbräuchlichen Mietzinsen, sondern auch vor missbräuchlichen Kündigungen geschützt werden sollen.

Von ebenso grosser Bedeutung ist für unsere Fraktion, dass die zwingenden Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses auch für heute schon geltende Mietverhältnisse zur Anwendung gelangen. Schon im gleichen Miethause könnte sonst eine unmögliche Situation entstehen, weil es Mieter mit alten und neuen Mietverträgen gäbe, die unterschiedlich behandelt würden. Wir bitten Sie deshalb, dem Minderheitsantrag I zu Artikel 6, der von Kollege Muheim vertreten wird, zuzustimmen.

Mit aller Deutlichkeit wenden wir uns gegen eine Indexierung bei den Wohnungsmieten, das heisst gegen den Vorschlag, bei den Wohnungen jährliche automatische Aufschläge von 5 oder 4 Prozent im vornherein als nicht missbräuchlich zu erklären. Ein solcher Automatismus müsste sich geradezu als inflationsfördernd auswirken. Prinzipiell sollten Aufschläge nur zulässig sein, sofern eine Gegenleistung erbracht wird. Das Aeusserste, zu dem wir uns einverstanden erklären, ist die Kaufkraftsicherung des risikotragenden Kapitals, wie sie vom Ständerat in Artikel 15 mit dem Zusatzantrag cbis eingebaut worden ist, womit bei einem Anteil von 30 bis 40 Prozent Eigenkapital, bei einer effektiven Teuerung von zum Beispiel 4 oder 6 Prozent, ein Aufschlag von 1,8 bis 2,4 Prozent im Mittel zulässig wäre.

In Artikel 28 werden die Rechtsfolgen behandelt, nachdem die Schlichtungsstelle bzw. die zuständige richterliche Behörde ihres Amtes gewaltet hat. Nachdem der

Mieter diese Instanzen angerufen hat, darf er unseres Erachtens aus diesen Gründen auf keinen Fall mit einer Kündigung behelligt werden, zumindesten während einer gewissen Zeitdauer. Der Bundesrat hat in seiner Vorlage vorgesehen, dass eine allfällige Kündigung in den folgenden zwei Jahren nichtig sei. Ihre Kommission hat diese Frist auf drei Jahre ausgedehnt, in der Meinung, dass diese Frist dort, wo Wohnungsnot herrscht — und auf diese Gemeinden ist der dringliche Bundesbeschluss beschränkt — als angemessen betrachtet werden darf, da man sonst nicht mit Ueberzeugung von einem effektiven Schutz sprechen kann. Wir bitten Sie, an diesem Beschluss Ihrer Kommission festzuhalten.

Die rückwirkende Inkraftsetzung betrachten wir als gegeben und notwendig, weil nachgewiesenermassen seit dm 5. März, aber auch schon vorher Mietzinserhöhungen vorgenommen wurden, die als missbräuchlich bezeichnet werden müssen. Das Mietamt der Stadt Zürich hat festgestellt, dass insbesondere nach dem Wegfall der Mietzinsüberwachung die allerschlimmsten Erhöhungen stattgefunden haben, was dazu führte, dass sogar Herr Bundesrat Celio die harten Worte fand, dass diese Verhältnisse fast einer Provokation gleichkämen. Bis ein Bundesrat solche Worte gebraucht, muss es sicher sehr schlimm sein. Es war denn auch Bundesrat Celio, der zugegeben hat, dass es im Grunde genommen ein Fehler war, die Mietzinsüberwachung aufzuheben. Das hat nun heute übrigens Kollege Blatti als Sprecher der radikal-demokratischen Fraktion bestätigt.

Namens der sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie nochmals, auf die Vorlage einzutreten und mitzuhelfen, Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen festzulegen, die diesen Namen verdienen und die nach Ablauf der fünf Jahre eine gute Voraussetzung für die Schaffung des definitiven Gesetzes bilden.

M. Dafflon: Le Parti du travail votera l'entrée en matière sur le projet qui nous est soumis, bien qu'il soit perplexe quant à cette prise de position. En effet, à la lecture des propositions qui nous sont faites pour prendre des mesures urgentes contre les abus dans le secteur locatif, on a l'impression que le Conseil fédéral n'a rien appris. Pourtant, l'avertissement qui lui a été donné par la votation du 5 mars est clair. Par 1 057 332 oui contre seulement 180 795 non, donc par une majorité écrasante, les citoyennes et citoyens ont manifesté catégoriquement leur volonté de voir instituer une véritable protection des locataires.

Il ne faut pas dissimuler le mécontentement, pour ne pas dire plus, qu'il y a dans la population. Ce mécontentement provient en fait de tout ce qui s'est passé, c'est-à-dire l'accumulation de ce que j'appellerai les erreurs commises qui parfois ont frisé la tromperie à l'égard des électeurs.

Les votes successifs sur la protection des locataires ont été une véritable carte forcée. Ils aboutirent à la liquidation du contrôle des prix et évidemment de la protection des locataires. On a placé les citoyens devant un marché couplé qui ne leur laissait pas beaucoup de possibilités: ou ils acceptaient la démobilisation du contrôle des prix, ou ils n'avaient plus rien.

Après ces votations, on a passé aux promesses. Je me souviens de m'être entretenu ici avec M. Schaffner, le prédecesseur de M. Brugger. Il nous a déclaré que le seul remède pour protéger le locataire était la construction et nous a promis en fait une construction largement suffisante. On sait ce qu'il en a résulté. Ensuite, on nous

a dit qu'il fallait modifier le code des obligations et que les locataires seraient protégés. Il en résulta également la persistance d'une pénurie des logements totale et générale.

Si je me réfère au message du Conseil fédéral du 30 juin de l'année dernière et aux statistiques, je constate que la réserve de logements vacants en pour-cent de l'effectif des logements est, pour les communes de 2000 à 5000 habitants, de 0,69 pour cent, pour les communes de 5000 à 10 000 habitants, de 0,45, pour les villes de 10 000 à 100 000 habitants, de 0,23 et, pour les villes de 100 000 habitants et plus, de 0,04.

Par ailleurs, selon le dernier numéro de la *Vie économique*, la transformation d'immeubles en 1971 a permis la création de 2077 logements au total, alors que 4728 logements ont disparu par suite de démolition, ce qui représente une perte de 2651 logements. En 1970, cette perte se montait à 2000 logements. M. Zwygart a déclaré qu'à Genève on avait beaucoup construit de logements, mais qu'il n'y avait que deux personnes par logement. J'aimerais compléter l'information de M. Zwygart, car elle est erronée. Il y a 784 logements vides, dont seulement 640 habitables dans les vieux logements. Mais il y a encore énormément de logements tout neufs, à vendre, non occupés, et de plus les logements à loyer très cher, absolument inabordable, qui sont encore vides. Et lorsqu'on nous dit qu'il n'a que deux locataires par logement, j'invite M. Zwygart et ses collègues à aller visiter parfois les nouveaux logements qu'on met à la disposition des locataires. Lorsque vous obligez un ménage à vivre dans une cuisine où seule la ménagère peut entrer et, si son époux veut à son tour y entrer, elle doit sortir, et qu'on met à leur disposition ce qu'on appelle un «living» où il n'est pas possible de pouvoir s'isoler, on ne peut pas considérer cela comme une pièce. Cela veut dire que la cuisine et le «living» ne font qu'une seule pièce. Si vous ajoutez encore que la plupart du temps l'insonorisation dans les immeubles est quasi inexistante et quand vous entendez dans un appartement votre voisin tourner les pages d'un livre, imaginez un peu la tranquillité que vous avez. Pouvez-vous considérer cela comme un logement et entasser dans ce logement un plus grand nombre de personnes?

Selon la statistique du gouvernement genevois concernant la demande de logements de personnes congédiées et sans appartement, 4482 personnes étaient en quête de logement en octobre dernier parce qu'elles étaient congédiées et sans appartement. Le 30 novembre, après épuration du fichier — ce qui se fait chaque année — il n'y en avait plus que 2923, le 4 janvier, 3033, le 18 février, 3189, le 8 mars, 3416 et le 17 avril, 3683. Avant le mois d'octobre de cette année, et même bien avant, parce que c'est chaque année la même chose, on aura rattrapé l'effectif ou le chiffre d'octobre dernier des locataires recherchant de toute urgence un logement.

La situation que je viens de dépeindre seulement pour le canton de Genève n'est pas saine. Dans toutes les grandes villes, la pénurie est extrêmement grave. Le besoin de logements est considérable. Ce ne sont pas les mesures prises jusqu'à présent qui vont nous permettre de pouvoir régler le problème.

La modification du code des obligations en ce qui concerne la protection du locataire contre les congés est manifestement insuffisante. En effet, dans le meilleur des cas, le locataire obtient une prolongation pour trois ans. Or, il est rare, même extrêmement rare, que les

juges accordent le maximum de la prolongation. La plupart du temps, il n'obtient donc pas de prolongation.

J'ajoute encore que, pour certains locataires qui ont reçu leur congé, il n'y a pas du tout de prolongation, même avec le code des obligations. J'ai là sous les yeux une lettre d'une régie adressée à son locataire et disant ceci: «En participant à la construction des immeubles où vous vous trouvez, votre employeur a consenti à d'importants sacrifices financiers et vous comprendrez aisément qu'il tient à conserver votre logement pour y loger son personnel.» Et on ajoute qu'on lui envoie un avenant qu'il inclura à son bail et où il est dit ceci: «En conséquence, il a été convenu entre les parties que dès l'instant où le locataire cessera de faire partie du personnel de cette entreprise, cela pour n'importe quelle raison, il devra restituer son appartement au bailleur dans un délai maximum de trois mois, nonobstant toute clause contraire.» Le régisseur s'empresse en même temps, de dénoncer le bail pour sa prochaine échéance, soit le 14 janvier 1972. Vous avez ainsi ces baux qui sont liés aux contrats de travail. Que deviennent les travailleurs obligés de changer d'emploi pour raison de santé? Que devient la veuve d'un travailleur décédé avant le terme de son contrat de travail? Que devient le travailleur atteint par la limite d'âge? Que devient le travailleur lorsque son employeur, et nous le voyons ces temps, cesse son activité? Effectivement, il n'a pas de protection. C'est vous dire que la situation, même avec ce qui nous est proposé, n'est pas une garantie pour les locataires.

En plus des promesses faites aux locataires, on a aussi ajouté de belles paroles. On nous a dit, à propos du contrôle des prix, que lorsque celui-ci serait supprimé la situation serait améliorée, la construction de logements reprendrait, parce que, paraît-il, ce contrôle paralysait la construction. On nous a déclaré aussi que sa liquidation n'impliquait pas du tout de hausse nouvelle et exagérée. Or la suppression du contrôle des prix n'a pas accentué la construction de logements, et non seulement les anciens loyers ont subi des hausses, mais aussi les nouveaux loyers qui n'étaient pas du tout contrôlés. C'est un phénomène d'ailleurs bien connu. Le propriétaire d'un nouveau logement ne veut pas rester en retard sur son collègue propriétaire d'anciens logements, parce qu'il n'est pas content lorsqu'il voit son «ami régisseur» augmenter ses loyers alors que lui n'a pas pu le faire. C'est ce qui a fait dire très souvent: que les salaires montent les escaliers et les loyers prennent l'ascenseur.

Vous pouvez vous expliquer le mécontentement des habitants de notre pays, ce que le Conseil fédéral n'ignore pas. Son avant-projet, qu'il a mis en consultation en février, était beaucoup plus favorable aux locataires que celui qui nous est soumis aujourd'hui. Le courage du Conseil fédéral a été de courte durée. Il s'est laissé impressionner par la pression exercée par les milieux immobiliers et, ce qui est plus grave encore, il y a même cédé. Le projet qui nous est soumis est, à nos yeux, notoirement insuffisant. Nous considérons que ce que le peuple veut, c'est une véritable protection. Une protection contre les loyers trop élevés, contre les hausses de loyer exagérées et contre les congés injustifiés. Que pourrions-nous faire si nous voulions effectivement garantir une véritable protection des locataires? Nous déclarons qu'il est nécessaire de lutter plus efficacement contre la pénurie de logements.

A ce propos, je me permets de rappeler ce que nous déclarions à cette tribune en octobre dernier, lors du

débat sur les articles constitutionnels. «Nous demandions au Conseil fédéral qu'il accorde un droit de préemption aux cantons et communes sur toutes les opérations concernant les terrains à bâtir, car nous pensons que, dans ces mesures, se trouvent les moyens de lutter contre la spéculation et de tendre à résoudre le grave problème de la pénurie de logements. Nous demandions également au Conseil fédéral l'achat de terrains qui seraient remis aux cantons et aux communes, éventuellement avec un droit de superficie, et de s'assurer la possibilité d'expropriation pour la construction d'habitations à bon marché, ainsi qu'une lutte accrue contre les spéculations sur les terrains. En ce qui concerne la construction, nous lui demandions de donner une priorité à la construction de logements à loyer modéré et bon marché. Nous ajoutions qu'aujourd'hui nous jugions indispensable que les pouvoirs publics, la Confédération, les cantons et les communes ne se contentent plus seulement d'encourager la construction mais construisent directement eux-mêmes. Et nous pensions aussi que c'était là une possibilité, peut-être pas la seule, de résoudre nos difficultés.»

Pour la protection des locataires, nous devrions rétablir non seulement un certain contrôle des prix, mais également un contrôle des profits. Cela est extrêmement important, car nous pensons que tant qu'on ne contrôlera pas les profits, nous aurons de la peine à juguler la hausse des loyers.

Lorsque nous disons que le projet est insuffisant, c'est également parce que le Conseil fédéral renonce à intervenir directement. L'arrêté ne prévoit rien pour les hausses antérieures. Il va entrer en vigueur, peut-être, avec effet rétroactif au 5 mars. Mais si à ce moment-là les loyers ont été augmentés de 100 pour cent, on n'en tiendra pas compte, on ne considérera que le prix indiqué au mois de mars.

Ce qui est plus grave encore, c'est au locataire que l'on demande de connaître la loi, M. Bussey nous le disait dans son rapport. Imaginez les dizaines et les centaines de milliers de petites gens qui habitent des logements qui sont les plus exposés, et les travailleurs, comment voulez-vous qu'ils puissent connaître la loi? Nous-mêmes avons déjà beaucoup de peine à pouvoir réaliser ce qui se passe et beaucoup d'entre nous pensent qu'il faut devenir spécialiste pour s'y reconnaître. Comment voulez-vous que le locataire puisse connaître cette loi et bien se défendre? En fait, le locataire est lié, pieds et poings liés, face à son propriétaire qui a tous les pouvoirs, toutes les armes, spécialement celle du congé. Croyez-en mes expériences, et d'ailleurs je suis persuadé que beaucoup d'entre vous les ont faites: lorsque vous demanderez au locataire de faire recours, de faire opposition, ce dernier aura peur. Puis il éprouvera, lorsqu'il devra aller en justice, ce que j'appellerai, peut-être d'un grand mot, mais qui montrera bien le sentiment dans lequel il se trouve, une certaine terreur. En fait, le projet ne protège pas le locataire, c'est le locataire qui doit se protéger.

Voilà ce que j'avais à vous dire sur ce projet, et dans cette optique le groupe du Parti du travail soutiendra et votera les propositions les plus favorables aux locataires. Il vous fait une proposition, celle d'insérer dans la loi la possibilité d'annuler le congé lorsque celui-ci est injustifié ou lorsqu'il est abusif.

Le Parti du travail soutiendra activement toute initiative tendant à ce but. Si le projet sort mutilé, sans aucun contrôle des prix, ni surveillance, ni même pro-

tection, il n'aura donc aucune valeur. Le groupe du Parti du travail se réserve très expressément le droit de prendre la position qu'il estimera nécessaire de prendre au terme de ce débat.

Jaeger-St. Gallen: Im Namen der Landesring-Fraktion kann ich Ihnen bekanntgeben, dass die Fraktion erfreut ist darüber, dass der Bundesrat bereit ist, den Mietzinsnotstand in der Schweiz energisch zu bekämpfen. Insbesondere möchten wir Herrn Bundesrat Brugger danken für die unerhörte Raschheit, mit der er die Vorlage vor die Räte gebracht hat. Das kann nun aber nicht heißen, dass wir der bundesrätlichen Fassung im Detail zustimmen werden. Wollen wir nämlich keine blossen Alibi-Massnahmen beschliessen, so kommen wir meines Erachtens nicht darum herum, verschiedene Schwächen und Lücken im Beschluss zu beheben. Die Landesring-Fraktion hält dafür, dass die nationalrätsliche Kommission in der richtigen Richtung gegangen ist. Dabei ist unsere Fraktion überzeugt, dass wir uns nicht in erster Linie nach der Haltung des Ständerates auszurichten haben; vielmehr sollten wir versuchen, einen aus der Notsituation sich aufdrängenden Entscheid zu fällen, der dann mit demjenigen des Ständerates konfrontiert wird.

Die Dringlichkeit von Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen wird von niemandem bestritten, der die Situation auf dem Wohnungsmarkt nur einigermaßen kennt. Unverständlich ist es daher, wenn argumentiert wird, gesamtschweizerisch bestehe keine Wohnungsnot; es könne gar keine Wohnungsnot herrschen, so lange die Nettoproduktion — wie in den letzten Jahren — durchschnittlich 55 000 Wohnungen im Jahr betrage. Einer solchen Bagatellisierung muss entschieden entgegengetreten werden. Wir müssen immerhin daran denken, dass es sich auf dem Wohnungsmarkt um ein strukturelles Ungleichgewicht handelt. Gesamtwirtschaftliche Überlegungen sind in diesem Falle unzulässig. Was heisst das?

1. Der Nachfrageüberhang weist regionale Unterschiede auf. In den Entleerungsgebieten besteht sicher keine, hingegen in den Agglomerationen eine sehr schwerwiegende Wohnungsnot. Die Möglichkeit zur Einschränkung des räumlichen Geltungsbereiches des dringlichen Bundesbeschlusses trägt diesem Moment Rechnung.

2. Das freie Spiel von Angebot und Nachfrage wirkt sich in preislicher Hinsicht so lange zuungunsten des Mieters aus, als eben ein chronischer örtlicher Bedarfsüberhang besteht. Da es sich aber bei der Wohnung um ein primäres, d. h. ein sogenanntes lebensnotwendiges Gut handelt, muss aus sozialen Gründen bezweifelt werden, ob es richtig sei, die Preisbildung auf dem Wohnungsmarkt völlig unkontrolliert dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage zu überlassen. Zumindest die Inflationsgewinne gilt es nach Möglichkeit zu verhindern. In diesem Punkt gehen wir mit den Argumenten von Herrn Kollege Brunner einig.

Das Fazit könnte man wie folgt umschreiben: Teure Wohnungen gibt es genug; hierzu könnte ich Ihnen beispielsweise eine Inseratenseite der «NZZ» vorlesen. Sie wissen ja selber darüber Bescheid. Es gibt sehr viele 5-Zimmer-Wohnungen, beispielsweise für 2000 Franken. Aber Wohnungen zu angemessenen Zinsen hat es eben zu wenig. Darum geht es beim Notstand auf dem Wohnungsmarkt in erster Linie um eine Mietzinsnot.

Ich möchte nicht nochmals die Zahlen wiederholen, die Herr Kollege Welter hier bereits genannt hat. Immerhin möchte ich noch darauf hinweisen, dass seit 1966 der Zürcher Mietzinsindex um 55 Prozent gestiegen ist, im Gegensatz zum Konsumentenpreisindex, der in dieser Zeit nur um 27 Prozent zugenommen hat. Da stimmt doch irgend etwas nicht.

3. Die Wohnungsnot trifft heute vor allem die jungen und auch die kinderreichen Familien. Nicht das Angebot an Einzimmer-Appartementen, sondern das Angebot an Vier- und Fünf-Zimmer-Wohnungen ist hoffnungslos verknapppt. Herr Tschopp hat argumentiert, die Wohnungsnot sei weitgehend ein Resultat der veränderten Wohngewohnheiten (bedingt durch die Kleinfamilie, die Einzelhaushalte und dann vor allem auch durch den Zweitwohnungsbedarf). Dem möchte ich aber hier entgegnen, dass dagegen von Staates wegen nicht viel unternommen werden kann. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass der Wohnungsproduzent diese veränderten Wohnmodalitäten in vielen Fällen provoziert oder zumindest sich ihnen ziemlich rasch angepasst hat. Sie kennen ja das Beispiel, bei dem Mehrfamilienhäuser plötzlich in Einzimmer-Wohnungshäuser umfunktioniert worden sind, motiviert durch die Aussicht auf eine höhere Rendite.

Die Ziele der Mieterschutzvorlage lassen sich wie folgt umschreiben: 1. Es geht um die Missbrauchsverhinderung. 2. Es liegt ihr ein partnerschaftlicher Grundgedanke zugrunde. Beiden Zielsetzungen stimmen wir zu. Dabei wird vor allem daran gedacht, dass nicht der anständige Vermieter bestraft werden muss, dass der Kampf vor allem den anonymen Immobiliengesellschaften, hinter denen vielfach ausländisches Kapital steckt, zu gelten hat. Eine dritte Zielsetzung: die Wohnbautätigkeit soll durch diese Massnahmen nicht gedrosselt werden (das wurde hier immer wieder hervorgehoben), d. h. der Beschluss, den wir fällen, darf nicht kontraproduktiv wirken.

Zu Herrn Kollege Fischer: Ich wehre mich dagegen, wenn jeder ernsthafte Versuch, die Missbräuche tatsächlich und mit wirksamen Massnahmen zu bekämpfen, einfach mit den Argumenten abgetan wird, entweder: dieser Versuch gehe über den Verfassungsauftrag hinaus, er bedeute Mietzinskontrolle anstatt Missbrauchbekämpfung; oder: ein solcher Versuch bestrafe den anständigen Vermieter, oder gar: er verhindere oder drossle die Wohnbautätigkeit. Wenn mit diesem letzten Argument dann vielfach noch gedroht wird, so ist das sehr unsympathisch.

Im Zusammenhang mit dieser Vorlage gibt es auch einen politischen Aspekt. Die Ohnmacht der Mieter hatte zur Folge, dass in bezug auf die Mietprobleme eine weitreichende Sensibilisierung eingetreten ist. Dieser Unwillen artikuliert sich bei vielen Mietern heute in einer zum Teil wirklich kontraproduktiven Radikalisierung von Forderungen. Wollen wir also radikale Initiativen verhindern, dann müssen wir heute zu einschneidenden und konsequenten Massnahmen bereit sein; denn auch hier gilt der Satz: Man kann den Pelz nicht waschen, ohne ihn nass zu machen.

In diesem Sinne unterstützt die Landesring-Fraktion im grossen und ganzen die Vorschläge der nationalrätslichen Kommission. Dabei setzt sie die Schwergewichte wie folgt:

1. Missbräuche im Mietwesen können nur wirksam bekämpft werden, wenn die Missbrauchverhinderung

durch einen wirksamen Kündigungsschutz flankiert wird, ansonsten eine Missbrauchsverhinderung meines Erachtens Illusion bleibt.

2. Die Missbräuche müssen klar und restriktiv definiert werden. Wir haben auch entsprechende Anträge eingereicht.

3. Die Indexierung wird von unserer Fraktion, wenigstens was die Wohnungsvermietung anbelangt, abgelehnt. Im übrigen werden wir verschiedene verschärfende Minderheitsanträge unterstützen. Ich möchte nochmals daran erinnern: Die vor allem in den Agglomerationen herrschende Mietzinsnot lässt sich nur mit einer Schocktherapie beheben.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Hofmann: Ich richte an den Bundesrat die Frage, weshalb im Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen nicht auch ein Schutz für Baurechtnehmer vor ungerechtfertigt hohen missbräuchlichen Baurechtszinsen vorgesehen ist. Die andauernde Geldentwertung und die Knappheit an Bauland führen je länger desto mehr dazu, dass in städtischen Agglomerationen Grundstücke nur noch im Baurecht an Bauinteressenten abgegeben werden. Die Baurechtszinse werden beim Abschluss der Baurechtsverträge meistens unter der Berücksichtigung des jeweiligen Bodenwertes und des jeweiligen Hypothekarzinsfusses festgesetzt. Es zeigt sich nun oft, dass Baurechtnehmer nach Abschluss des Baurechtsvertrages infolge sprunghafter Ansteige der Bodenpreise zu hohen Forderungen in bezug auf die Erhöhung der Baurechtszinse ausgesetzt sind. Dabei machen die Baurechtgeber oft eine galoppierende Zunahme des Grundstückwertes geltend und verlangen dementsprechend übersetzte Heraufsetzungen der Baurechtszinse. Es ist deshalb verständlich, dass in gewissen städtischen Agglomerationen massive Erhöhungen der Baurechtszinse bei den Baurechtnehmern stets mehr Unbehagen auslösen. Wenn man beachtet, dass dem Baurechtgeber keine Unterhaltskosten entstehen, dass er ferner meistens an die allgemeinen Kosten der Infrastruktur praktisch nichts oder wenig zu leisten hat, dann stellt sich die berechtigte Frage, ob nicht auch eine Begrenzung der Baurechtszinse angezeigt wäre.

Es ist festzustellen, dass Baurechtgeber oft eine Verzinsung des Anlagekapitals erreichen, die ein Vielfaches über der Rendite eines Wohnobjektes liegt, eine Verzinsung, die auch in den anderen Sparten der Wirtschaft nicht annähernd erreicht wird. Es ergibt sich deshalb die Aufgabe, dass nicht nur dem Mietzinswucher, sondern auch dem Grundrentenwucher der Riegel zu schieben ist. Missbräuche bei den Baurechtszinsen hemmen ferner die staatspolitisch erwünschte Erwerbung von Wohnungs- und Hauseigentum durch möglichst viele Mitbürger. Das ist der Grund, weshalb ich die Frage an den Bundesrat richte, warum im Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen nicht auch ein Schutz der Baurechtnehmer vor ungerechtfertigt hohen missbräuchlichen Baurechtszinsen vorgesehen ist. Je nach der Antwort des Bundesrates behalte ich mir vor, einen entsprechenden Antrag zu stellen oder einen späteren Vorstoss zu unternehmen.

M. Meizoz: Le projet d'arrêté urgent que le Conseil fédéral soumet à notre appréciation constitue une démarche intéressante, quoique insuffisante, en vue d'amé-

liorer la condition des locataires dans les communes où sévit la pénurie de logements. Il représente une approche nouvelle et originale des problèmes posés par les abus dans le secteur locatif. Il apporte une contribution non négligeable à la recherche d'une définition aussi claire que possible des éléments constitutifs d'un loyer non abusif. Il a enfin l'avantage de porter sur l'ensemble des logements et locaux commerciaux, quelle que soit la date à laquelle ils ont été mis sur le marché.

Les propositions du Conseil fédéral consacrent, en quelque sorte, un certain aboutissement de la longue lutte que les locataires ont menée pour la sauvegarde de leurs intérêts légitimes et pour obtenir la reconnaissance de leurs droits les plus fondamentaux. Elles traduisent une prise de conscience, au niveau des autorités fédérales, de la réalité et de la profondeur d'un malaise qui est allé s'amplifiant dès le moment où le régime de la surveillance des loyers a pris fin. Cette prise de conscience a été en grande partie provoquée, il faut bien le dire, par l'initiative qu'a lancée le Mouvement populaire des familles en faveur du droit au logement, initiative qui a agi comme un révélateur et qui, comme on le sait, n'a été rejetée que de justesse par le peuple suisse.

En présence d'une évolution qui perturbe gravement notre ordre social, le Conseil fédéral s'est enfin résolu à proposer des mesures qui, si elles sont approuvées par le Parlement, devraient conduire à une limitation du nombre et de l'ampleur des hausses de loyer. Ce faisant, le Conseil fédéral admet implicitement que le temps est révolu où l'on pouvait nier le fait de la pénurie d'appartements et fermer les yeux sur les abus qu'elle a engendrés et qu'elle engendre encore.

Chaque jour, en effet, nous parvennent des informations qui nous révèlent la véritable dimension du problème, dimension qui n'a pas été réduite en dépit des efforts entrepris par les partenaires sociaux pour contenir la vague des hausses de loyer. C'est le lieu de signaler, à ce propos, que les résultats obtenus dans le cadre de l'application de la convention passée entre l'Union syndicale suisse et la Fédération romande immobilière n'ont guère été probants jusqu'ici. Peut-être en ira-t-il autrement lorsque les critères relatifs à la formation des loyers auront été définis d'entente entre les parties mais, à l'heure actuelle, cela n'est pas encore le cas et je constate que, souvent, les majorations de loyer notifiées au moyen du bail-type conventionnel atteignent, pour une période de trois ans, des taux allant de 30 à 60 pour cent. C'est dire que l'espoir de voir ces problèmes réglés à satisfaction par le biais des conventions de droit privé est bien mince et qu'il est indispensable de légiférer en la matière si l'on veut véritablement offrir aux locataires une protection suffisante.

Dans son intervention de tout à l'heure, M. Blatti a adressé des louanges à l'industrie suisse de la construction en relevant à juste titre que notre pays se situe sur ce plan en tête des pays européens. Son intervention m'amène à faire quelques réflexions sur l'évolution de la production de logements en Suisse, production dont on se plaît à répéter qu'elle bat tous les records et à rappeler qu'elle est de l'ordre de quelque 60 000 logements par année. Certes, il s'agit là d'un succès dû à l'esprit d'entreprise des promoteurs immobiliers, je le reconnais bien volontiers, mais encore faut-il savoir ce que ce chiffre recouvre, car, en définitive, peu importe le nombre de logements mis sur le marché si ceux-ci ne sont pas accessibles à une grande partie de la population

ou ne le sont qu'à des conditions qui mettent en péril l'équilibre du budget familial. Cette situation est due au fait que la construction de logements s'est développée sans planification digne de ce nom et que, pendant trop longtemps, on a investi sans tenir compte de la nature ou de la qualité de la demande. On a construit des appartements à vendre dont beaucoup restent inoccupés. On a édifié des immeubles de luxe ou résidentiels destinés à une clientèle privilégiée. On a mobilisé de la main-d'œuvre et des capitaux pour des réalisations qui ne s'inscrivent nullement dans le cadre d'une politique du logement adaptée aux besoins.

Je sais, certes, que la loi fédérale d'encouragement à la construction des logements, qui est actuellement en préparation, apportera quelques correctifs à la situation que je viens de décrire et qu'elle est le complément nécessaire à l'arrêté que nous discutons aujourd'hui. Mais nous n'en sommes pas encore là. Tout au plus pouvons-nous déplorer aujourd'hui les graves erreurs de jugement et d'appréciation qui ont été commises dans un passé encore récent et constater que le libre jeu des lois du marché n'a pas eu les effets positifs que faisaient miroiter les partisans de la suppression de tout contrôle, qu'il n'a pas favorisé une croissance équilibrée de la construction de logements et qu'il n'a pas été générateur, en ce qui concerne les loyers, de la détente que l'on avait prédite un peu témérairement.

Cela dit, j'en viens à l'avant-projet daté du 29 février 1972 qui a été généralement bien accueilli par les locataires et qui, dans un premier temps, leur a redonné confiance. Cependant, il n'a pas tardé à devenir un sujet d'inquiétude. Pourquoi? Au lendemain de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a été amené à remanier son texte sur des points essentiels et à faire des concessions importantes aux milieux immobiliers ainsi qu'à certains cantons qui, en raison de circonstances qui leur sont particulières, ne se sentent que faiblement concernés par les abus en matière de loyer. Ce disant, je songe surtout à la nouvelle rédaction de l'article 6 dont la portée a été considérablement amoindrie, et dont il résulte que l'on créera, dans les communes soumises à l'arrêté, deux catégories de locataires: ceux qui ont des anciens baux et pour lesquels les dispositions du code des obligations ainsi que les articles 7 à 12 de l'arrêté resteront de droit dispositif et ceux qui seront au bénéfice d'un nouveau bail et pour lesquels les dispositions en question seront de droit impératif. Une telle conception des choses est contraire à toute logique.

Je pense également au texte de l'article 10 relatif aux frais accessoires, en vertu duquel le preneur ne pourra plus exiger un décompte séparé, ainsi qu'à celui de l'article 11, dont l'importance est capitale puisqu'il s'agit de l'indexation que le Conseil fédéral veut rendre automatique pour les baux conclus pour cinq ans au moins; enfin, à celui de l'article 17 qui n'autorise plus la contestation du loyer en cas de relocation lorsque celui-ci n'a pas été modifié.

Le projet du Conseil fédéral est au surplus lacunaire sur d'autres points qui me paraissent pourtant déterminants si l'on veut conférer à l'arrêté l'efficacité souhaitée. C'est ainsi qu'on n'a pas retenu la proposition qui avait été faite par un canton d'obliger le bailleur à communiquer à l'autorité compétente toute augmentation de loyer et qu'on a renoncé à prévoir une intervention d'office de la part de ladite autorité. Cela est infiniment regrettable car il en découle que tout le poids de l'intervention reposera sur les épaules du locataire.

C'est là que réside, à mon avis, l'une des principales faiblesses de cet arrêté urgent. On imagine dans ces conditions combien sont grands les risques que pourra courir le locataire en veine de contestation de loyer. Il n'est pas téméraire d'affirmer que celui-ci, compte tenu de la situation de dépendance dans laquelle il se trouve vis-à-vis du bailleur, choisira le plus souvent de ne pas faire usage des possibilités offertes par la législation.

Je ne veux pas insister car je ne doute pas que le débat qui va suivre mettra en lumière d'autres aspects positifs ou négatifs que comporte ce projet d'arrêté urgent et je voudrais conclure en insistant sur le fait que si la commission du Conseil national a jugé opportun d'amender le texte du Conseil fédéral, elle n'est cependant presque jamais allée au-delà de ce qui était prévu dans l'avant-projet daté du 29 février 1972. C'est dire combien ces propositions sont raisonnables. Je veux donc espérer que vous y souscrivez et que vous ayez soin de donner à ce projet d'arrêté le relief qui lui manque. Cela me semble d'autant plus indispensable qu'en l'état actuel des choses, le bouclier est mince, que la protection qu'il offre risque fort d'être plus illusoire que réelle. C'est dans cet esprit que je vous invite à voter l'entrée en matière.

Fischer-Bern: Die Vorlage, über die wir jetzt zu befinden haben, ist von einer ausschöpfenden Tragweite, obwohl sie nur für fünf Jahre gelten soll. Wir sind uns aber alle darüber klar, dass während dieser Zeit eine Dauergesetzgebung aufgrund der Verfassungsbestimmung Artikel 34 septies ausgearbeitet werden wird und dass die Vorlage, die wir jetzt beraten werden, für diese Dauergesetzgebung präjudizierend sein wird. Ich glaube also, schon aus diesem Grunde ist es gerechtfertigt, dass wir uns etwas Zeit lassen, auch wenn wir in dieser Session sehr wenig Zeit haben. Wir haben schon für weniger wichtige Dinge viel mehr Zeit aufgewendet!

Es gibt eine Reihe von Punkten, die bei der Beurteilung dieser Frage ins Feld geführt werden müssen. In erster Linie möchte ich einmal das Prinzip des Privateigentums in den Vordergrund stellen. Das ist von den Herren Vorrednern etwas vernachlässigt worden. Wir haben in der Schweiz vorläufig noch eine Ordnung, bei der das Privateigentum garantiert ist. Wir müssen aufpassen, dass wir jetzt nicht ins andere Extrem fallen. Es besteht sehr wohl die Möglichkeit, dass man durch eine zu scharfe Fassung dieser Bestimmungen, wie sie vor allem die Kommissionsmehrheit des Nationalrates will, dazu kommen wird, dass das Privateigentum an Grund und Boden weitgehend abgeschafft wird und dass anstelle der Einzelnen dann ein Kollektiv von Funktionären — seien es nun Schlichtungsstellen, Gerichte oder Amtsstellen, welch letztere sogar von einzelnen Herren der Kommission gewünscht werden — die Verfügungsgewalt haben werden. Dann wird einiges von unserer bisherigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung in der Schweiz aufhören. Ich dramatisiere nicht; jeder, der die Dinge etwas näher ansieht — vor allem die Beschlüsse der Kommissionsmehrheit des Nationalrates —, wird zugeben, dass von dieser Seite her eine echte Gefahr droht.

Es kommt die Frage der Kontraproduktivität hinzu. Diese wird immer wieder hervorgehoben; es ist meines Erachtens nicht nur eine rhetorische Floskel, sondern ebenfalls eine tatsächliche Gefahr, die uns droht. Wenn nämlich die Mietzinsvorschriften zu massiv werden, wie es jetzt bei der Kommissionsmehrheit den Anschein

macht, dann wird der Sachwertcharakter der Liegenschaften verschwinden und der private Wohnungsbau weitgehend zurückgehen. Wir haben letztes Jahr 65 000 Wohnungen gebaut, davon fallen ungefähr 60 000 auf die Privatwirtschaft, ohne staatliche Mithilfe. Wenn Sie wollen, dass weiter so gebaut wird — und das ist wahrscheinlich doch das einzige Mittel, um auf lange Sicht die Mietzinsfrage zu lösen —, dann dürfen Sie die Privatwirtschaft nicht entmutigen, sondern sie soll ermutigt werden.

Drittens müssen Sie daran denken, dass wir zwei Millionen Wohnungen in der Schweiz haben, wovon etwa eine Million diesem Regime unterstellt werden soll. Wenn Sie die Vermieter zu stark drücken und zu intensiv vorgehen, werden diese Wohnungen sukzessive verlottern, genauso, wie es in Wien, Paris und andernorts im Ausland der Fall ist.

Ich möchte sagen, dass die Vorlage des Bundesrates im formellen Konzept einleuchtend ist, indem man die ganze Geschichte auf den privatrechtlichen Prinzipien aufbaut. Das muss dann aber auch durchgehalten werden; der privatrechtliche Charakter darf nicht überlagert werden durch öffentlich-rechtliche Eingriffe, wie einzelne Anträge dies wollen. In materieller Hinsicht muss ich Ihnen ganz offen sagen, dass ich die allergrössten Bedenken habe, dass aus dieser Vorlage mit der Zeit eine völlige Erstarrung des bisherigen Mietzinsniveaus entsteht.

Auf Seite 6 der Botschaft können Sie nachlesen, dass der Hauptgrund des Malaises, das auf diesem Sektor besteht, darauf zurückzuführen sei, dass die Mietzinse so stark unterschiedlich sind. Es gibt Vierzimmerwohnungen für 300 Franken und daneben solche für 800 Franken. Wenn nun keine Flexibilität eingebaut wird, zusätzlich zu dem, was der Bundesrat vorschlägt, ist es ganz offensichtlich, dass diese heutigen Unterschiede einzementiert werden und überhaupt nie mehr zu beseitigen sind. Ich stehe deshalb, im Gegensatz zu dem, was gesagt worden ist, auf dem Standpunkt, dass wir dafür sorgen müssen, dass die Mietzinse der Altwohnungen sich sukzessive an die Reproduktionskosten anpassen, allerdings in einem Ausmass und in einem Tempo, das nicht missbräuchlich ist.

Diejenigen unter Ihnen, die an der denkwürdigen Sitzung — es war damals auch eine Nachsitzung — im Oktober des letzten Jahres dabei gewesen sind, als beschlossen wurde, den zweiten Absatz des Artikels 34septies in die Verfassung aufzunehmen, mögen sich genau erinnern: Man hat damals ausdrücklich von Missbräuchen gesprochen. Man hat nicht von Inflationsbekämpfung gesprochen oder von Verhinderung von Mietzinserhöhungen, oder Abbremsung von Mietzinssteigerungen. Man hat davon gesprochen, dass die Missbräuche, 20-, 30-, 50prozentige Mietzinserhöhungen von einem Tag auf den andern, abgeschafft werden müssten. Wenn es anders gewesen wäre, wenn man das gesagt hätte, was heute Herr Welter und andere Herren der Kommissionsmehrheit erklärt haben, dann hätten Sie im Oktober des letzten Jahres nie eine Mehrheit in diesem Hause erreicht. Damals ging es um die Missbräuche, und ich bin der Auffassung, dass wir die Pflicht haben, die wir nun die Ausführungsgesetzgebung zu gestalten haben, dafür zu sorgen, dass der Missbrauchscharakter des Verfassungsartikels nicht unterwandert wird durch Ueberlegungen und Postulate, die auf einer völlig andern Ebene liegen.

In diesem Sinne möchte ich Sie dringend bitten, vor allem diejenigen, die nicht in der Kommission dieses sehr mühsame «Spiel» — wenn man dem «Spiel» sagen darf — mitmachen mussten, die ganze Frage in grundsätzlicher Hinsicht zu betrachten, daran zu denken, dass das, was wir heute beschliessen, für die Zukunft gelten wird und nicht nur vorübergehenden Charakter hat, und dass wir eine Missbrauchsgesetzgebung machen müssen und nicht eine Preiskontrollgesetzgebung. Wenn wir den «Rank» jetzt nicht richtig finden, wenn wir die Weichen nicht richtig stellen, werden wir in gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Hinsicht wegen der Beeinträchtigung des Privateigentums und in wohnungspolitischer Hinsicht wegen der Benachteiligung und Behinderung des Wohnungsbaus ganz schlimme Erfahrungen machen.

Ich bitte Sie also dringend, dieser Vorlage die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist meines Erachtens eine der wichtigsten, die wir in dieser Legislaturperiode überhaupt zu behandeln haben.

M. Jelmini: Les propositions que le Conseil fédéral nous soumet dans son message ne veulent pas résoudre le problème du logement en Suisse. Elles contribuent, au plus, à éviter que le problème ne devienne encore plus grave, surtout dans les régions où il y a pénurie dans le secteur locatif.

C'est seulement par la création d'un marché de logements à prix abordables qu'on pourra atteindre une solution satisfaisante, car le logement est un bien auquel on ne peut pas renoncer et qui ne peut être remplacé par un autre objet équivalent. Or, dans certaines parties du pays, l'offre est tellement réduite que l'on peut facilement parler d'une situation de monopole dont de nombreux bailleurs ont pu et pourraient profiter dans l'avenir. C'est surtout de l'application de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements (que l'on espère pouvoir discuter bientôt dans ce Conseil) qu'on devra attendre une solution efficace et peut-être décisive.

Il faut reconnaître que le Conseil fédéral a agi avec une certaine rapidité, en présentant le projet peu après l'acceptation par le peuple et les cantons, de la base constitutionnelle. Mais il faut aussi se rendre compte que le projet dont nous discutons représente une solution minimale. Le but que l'on veut poursuivre consiste dans la lutte contre les loyers abusifs et contre la résiliation des contrats, motivée par la volonté du bailleur de choisir des locataires dont on pourrait tirer un meilleur profit. Mais cette lutte reste toutefois une question individuelle. Seul le locataire qui réclame peut espérer que l'abus va cesser. Ceci pourrait entraîner de nombreuses possibilités de discrimination en permettant que des logements égaux soient mis à disposition à des prix différents.

Je me rends toutefois compte des difficultés qui pourraient surgir si l'on devait prévoir une intervention d'office qui, d'ailleurs, ne constitue pas le thème de cet arrêté. On pourra porter remède, au moins partiellement, à cet inconvénient par une information adéquate et surtout diffusée à l'adresse de tout intéressé, ce qui sera une tâche de la Confédération mais surtout des cantons.

Le contenu de l'arrêté n'est pas simple et on s'aperçoit tout de suite que les personnes qui ont le plus besoin d'être protégées auront des difficultés à le comprendre même dans ses parties essentielles. Elles risque-

raient pourtant de ne pas pouvoir se défendre convenablement si elles ne sont pas orientées de façon claire et précise sur les facultés qui leur sont données et sur les moyens de les faire valoir. Avec cette information — j'oserais dire cette publicité — on pourra obtenir l'un des effets que l'arrêté se propose: la prévention des abus; car il ne s'agit pas seulement de les réprimer, mais surtout des les empêcher.

Je voudrais ajouter qu'il ne faut pas craindre de décourager les constructeurs de maisons locatives; même après l'application de ces mesures, il sera possible de construire des bâtiments à prix convenables, à loyers supportables et à des conditions de rendement intéressantes, c'est l'expérience qui nous le dit. Ce qui, par contre, sera difficile et que l'on veut justement éviter, c'est plutôt l'augmentation des loyers comme conséquence de la vente de bâtiments ou d'appartements à des prix excessifs. Si l'on analyse l'arrêté du point de vue strictement juridique, on trouvera quelques nouveautés par rapport au système de notre droit privé et le juriste sera tenté de soulever quelques critiques. Il faut toutefois se rendre compte que ces mesures sont de caractère exceptionnel, déterminées par la nécessité et par la volonté de contribuer à résoudre une situation de crise. Dans cet ordre d'idées, je crois qu'il sera raisonnable, même indispensable d'apporter quelques améliorations au projet, afin de rendre plus efficace la protection des locataires.

Nauer: Als Charakteristikum der Ware Wohnung springt ins Auge, dass hier die Produktion an ein Produktionsmittel gebunden ist, das im Gegensatz zu allen andern nicht beliebig vermehrbar und reproduzierbar ist, nämlich den Boden. Der Preis dieses Produktionsmittels stellt sich dar in der Grundrente, und die Grundrente drückt sich aus in einer bestimmten Geldsumme, die der Grundeigentümer jährlich aus der Vermietung eines Stückes Bodens unseres Landes bezieht. Nun kann jede bestimmte Geldeinnahme kapitalisiert, das heißt als der Zins eines imaginären Kapitals betrachtet werden. Es ist daher die kapitalisierte Grundrente, die den Kaufpreis oder Wert des Bodens bildet. Wenn man von einer Steigerung der Baukosten und der Grundrente absieht und eine genaue Bestimbarkeit der Lebensdauer eines Hauses voraussetzt, dann wird die Miete aus folgenden Kostenfaktoren gebildet: der Grundrente, der Amortisation, den Baukosten, der marktüblichen Verzinsung des nach der Abschreibung jeweils noch verbleibenden Gesamtkapitals und den Bewirtschaftungs- und Reparaturkosten. Diese für jede andere wirtschaftliche Tätigkeit normale Kalkulation wird nun aber bei der Ware Wohnung von folgenden Faktoren überlagert: dem Anstieg der Baukosten und dem Anstieg der Grundrente sowie der mangelnden Flexibilität des Wohnungsmarktes, die darin zum Ausdruck kommt, dass die in einem Jahre produzierten neuen Wohnungen nur einen Bruchteil des Gesamtbestandes ausmachen. Jede Preisschwankung der Grundrente oder der Baukosten beeinflusst aber über die Neubaumieten auch die Mieten für die bereits bestehenden Wohnungen. Es ist ja das Kennzeichen des freien Marktes, dass sich über ihn ein bestimmter Preis bildet, der für alle auf ihm gehandelten und vergleichbaren Waren gilt. Seit vielen Jahrzehnten ist in allen kapitalistischen Ländern ein eindeutig nach oben gerichteter Preistrend zu verzeichnen. Selbst in Zeiten einer Rezession gibt es keine eigentlichen Preissenkungen mehr,

sondern höchstens eine Verlangsamung des Preisanstieges. Aus den Bedingungen der Wohnungsproduktion ergibt sich daher in einem freien Markt, dass sich die Altmieten an den jeweiligen aktuellen Neubaumieten ausrichten und höchstens in dem Verhältnis von ihnen abweichen, in dem sie qualitativ von ihnen unterschieden sind. Aus diesem Vorgang entstehen für alle Hauseigentümer, die früher und daher billiger gebaut haben, entsprechende Spekulationsgewinne. Die säkulare Inflation, die nicht nur ein Kennzeichen, sondern eine Voraussetzung für die Funktionstüchtigkeit und Erhaltung des längst anstelle des Konkurrenzkapitalismus getretenen Monopolkapitalismus bildet, zeigt sich hier in ihrer doppelten Auswirkung. Einmal führt sie zu einer anhaltenden Entwertung der Sparguthaben, zum andern bleibt das Grundeigentum von dieser Entwertung nicht nur verschont, sondern ist in allen Teilen der alleinige Nutzniesser dieser Umverteilung, indem es laufend steigende Erträge erhält, während sich die Lasten aus den Hypotheken nicht verändern. Da die Baukosten wesentlich stärker ansteigen als die allgemeinen Lebenskosten oder die Gesamtpreise, erhält der Hausbesitzer einen in diesem Verhältnis ständig steigenden realen Profit. Die säkulare Inflation hat sich bis heute auf dem Wohnungsmarkt wesentlich stärker bemerkbar gemacht als auf andern Märkten, weil die Bodenspekulation sich weiter entfalten konnte und der Grad der Industrialisierung der Bauwirtschaft und der Produktion stets hinter andern Produkten zurückgeblieben ist. Die Richtigkeit dieser Aussage wird untermauert durch die gestrige und von Kollege Jaeger bereits zitierte Pressemeldung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, wonach die Indexziffern für Mieten seit 1966 um 55 Punkte angestiegen sind, während der Landesindex der Konsumtentpreise im gleichen Zeitraum — inklusive Mieten — aber nur um 27 Punkte höher als 1966 ausgewiesen wird. Wer unter diesen Umständen einer völligen Liberalisierung des Wohnungsmarktes das Wort redet oder sie billigt, muss wissen, dass dadurch die Hauseigentümer in den Genuss von abnormalen, d.h. ganz eindeutig missbräuchlichen Profiten gelangen können. Diese säkulare Inflation bildet die wesentliche Profitquelle und unbestrittenemassen auch die eigentliche Motivation für die spekulative Erstellung von Neubauten. Der Profit aus der Vermietung zur Zeit der Herstellung und in den ersten Jahren ist vergleichsweise unwichtig und kann sogar negativ sein, solange man von der Gewissheit ausgehen darf, dass sich Baupreise in zehn bis zwölf Jahren verdoppeln und die Bodenpreise sich im gleichen Zeitraum verdrei- bis verfünfachen. In Grossinseraten wird dem Mieter zurzeit suggeriert, dass er das allergrösste Interesse daran haben müsse, dass die Missbrauchsgesetzgebung nicht zu einer Drosselung der Wohnungsproduktion führe. Wenn die Missbrauchsgesetzgebung nur schon dazu führen würde, dass die spekulative Erstellung von geflissentlich übererteuerten Wohnungen eingedämmt wird, dann wäre dies alles andere als ein Nachteil. Einmal würde spekulativ in Anspruch genommene Baukapazität frei für den Wohnungsbau zu tragbaren Mieten, zum andern würde sich der Anreiz für die Landhortung reduzieren. Entscheidend dürfte aber sein, dass anständige und vernünftige Investoren nicht noch stärker von alies überspielenden, übeln Spekulanten aus ihrer angestammten Tätigkeit verdrängt werden. In den gleichen Grossinseraten wird auch angeführt, dass jährlich 7 Milliarden Franken von Privaten zur Verfügung gestellt werden müssen, um 60 000

bis 65 000 neue Wohnungen zu bauen. Wer sind nun eigentlich diese Privaten, die diese 7 Milliarden Franken bereitstellen müssen? Doch in erster Linie die Mieter selbst. Die Finanzierung des Wohnungsbaues erfolgt in erster Linie über Spargelder und Obligationen. Von wem aber werden die Spargelder und Obligationen zusammengetragen? Doch wiederum von den Mietern, ja ausgesprochen von den kleinen Leuten. Diese haben es dann einfach hinzunehmen, dass ihnen einerseits die Inflation ihre Spareinlagen fortlaufend entwertet, anderseits diese Entwertung zu den in den letzten Jahren ständig zunehmenden, übermässigen, ja missbräuchlichen Profiten für den Haus- und Grundbesitz umfunktioniert wird. Ueberspitzt ausgedrückt: Der Sparer und Mieter finanziert seine Ausbeutung selbst. Einer kleinen Minderheit von Sachwertbegünstigten steht dauernd eine grosse Mehrheit von Verlierenden gegenüber. Bei keinem andern Gut manifestiert sich die Wehrlosigkeit der Besitzlosen derart drastisch wie auf dem Gebiete des Wohnungssektors.

Ist es nicht erstaunlich, dass in allen Diskussionen und Kommentaren zur Vorlage über die Massnahmen gegen Missbräuche immer nur von der Sachwert- und Kaufkrafterhaltung zugunsten des Haus- und Grundbesitzers die Rede war und die Opfer der Mieter in bezug auf die Entwertung ihrer Spargelder, mit denen ja die Zunahme des Sachwertes finanziert wird, überhaupt nie ins Kalkül gezogen wurden? Letzte Woche wurde in diesem Saale dem Bundesrat die Mitverantwortung an der übermässigen Inflation angelastet. Ein gebremster Mieterschutz muss zwangsläufig die Inflation weiter anheizen, denn die Indexierung der Mieten und eine ungebührliche Sachwertanpassung zementieren laufend und ohne Eigenleistung der Grundbesitzer deren Gewinne aus Grund und Boden. Diese Entwicklung wird nach den bisherigen Erfahrungen weitergehen und ein neues sprunghaftes Nachziehen der Altmieten nachführen. Nur ein ungebremster Mieterschutz kann einigermassen wirksam der neuen vor uns stehenden ungeheuerlichen Profitsituation entgegenwirken. Daher bitte ich Sie um Eintreten auf die Vorlage und um Unterstützung der Mehrheitsanträge der nationalrätlichen Kommission zur stärkeren Eindämmung der missbräuchlichen Mieten.

Raissig: Die bundesrätliche Vorlage ist sehr rasch, und in enger Tuchfühlung mit den interessierten Kreisen, entstanden. Zwischen den Mieter- und Vermieterverbänden wurden schon seit längerer Zeit Verhandlungen geführt, um die Verhältnisse im Wohnungswesen zu sanieren und die psychologisch-politischen Verhältnisse zu entschärfen. Das hat es dem Bund vielleicht erleichtert, in kurzer Zeit eine ausgewogene Vorlage zu schaffen. An der grossen Vernehmlassungskonferenz war man ehrlich bestrebt, Lösungen zu finden, die beiden Seiten zumutbar sind. In der nationalrätlichen Kommission in Spiez war das Klima weniger gut.

Ich habe gegenüber der bundesrätlichen Vorlage einige Vorbehalte anzubringen, die ich in der Detailberatung darlegen werde. Im ganzen aber ist die Vorlage brauchbar, sogar gut. Sie wahrt den privatwirtschaftlichen Grundsatz, dass die Preise in der Regel von den Vertragspartnern zu vereinbaren sind. Wo sich indessen der Mieter, der zugegebenermassen in Zeiten der Wohnungsnot der schwächere Verhandlungspartner ist, überfordert glaubt, stellt man ihm die Schlichtungsstelle zur Verfügung. Auch die Schlichtungsstelle befiehlt und

kommandiert nicht; auch sie sucht die Verhandlung, das Uebereinkommen, den Vertrag. Sie versucht den angemessenen Mietzins festzulegen, die Parteien zu diesem Mietzins zu gewinnen und schützt damit sicher wirkungsvoll den Mieter vor Missbrauch. Und hier liegt ja der einzige Zweck dieser Vorlage, die einzige Möglichkeit, die die Verfassung dem Gesetzgeber gibt — Schutz vor Missbrauch. Für die Schlichtungsstellen — und hier liegt ein Punkt, der den Juristen nicht gefällt, ich weiss das, ich gehöre selber zu dieser Branche —, gibt es keine klaren, eindeutigen, festen gesetzlichen Bestimmungen. Die Lösung wird der Schlichtungsstelle mit ganz vagen Verhaltensmassregeln zugemutet, man appelliert an eine Eigenschaft, die man uns Juristen abstreitet, nämlich an den gesunden Menschenverstand. Es ist ein Risiko — ich gebe das zu — für beide Teile, für den Mieter und den Vermieter; es hängt alles vom Geschick der Mitglieder der Schlichtungsstelle ab, von ihren Erfahrungen, von ihrem Verhandlungs- und Vermittlungsgeschick. Aber es gibt kein anderes Verfahren, das besser zum Ziel führen könnte. Renditenberechnungen sind ja keine Berechnungen, mindestens ein Faktor ist immer Schätzung, und es führt bestimmt nichts zu besseren Lösungen als der unmittelbare Kontakt zwischen den Parteien und der Schlichtungsstelle. Das Verfahren erlaubt ganz einfache Institutionen, erspart eine neue komplizierte Administration. Es sind Gründe massgebend, die auch für den einfachen Mann verständlich sind, wie etwa ein Vergleich mit den ortsüblichen Mietzinsen, oder das Argument des Vermieters, dass er seit vielen Jahren keine Erhöhung des Mietzinses mehr verlangt habe und jetzt unter dem Durchschnitt stehe, oder der Hinweis auf Investitionen. Darüber kann auch der einfache Mann auf beiden Seiten sprechen und urteilen.

Ich glaube, dass die Lösung des Bundesrates geeignet wäre, die angestrebte Befriedung des Mietverhältnisses weiterzuführen. Sie zwingt nicht zu einem neuen Abwehrkampf etwa der Hauseigentümer im Hinblick auf den Ablauf des Bundesbeschlusses in fünf Jahren; sie erlaubt, die Befriedungsbestrebungen weiterzuführen. Ich glaube, gerade darin liegt einer der grossen Vorteile dieses bundesrätlichen Beschlusses. Hier aber muss ich nun mit aller Bestimmtheit und aller Klarheit feststellen, dass die bundesrätliche Vorlage durch die Vorschläge der Kommissionsmehrheit in ihr Gegenteil umgewandelt wird. Es riecht penetrant nach Preiskontrolle, nach staatlichen Eingriffen, nach Etatismus. Ich brauche diesen vielleicht etwas scharfen Ausdruck; er gibt meiner Überzeugung Ausdruck.

Die neue Lösung nach den Anträgen der Kommissionsmehrheit, wäre ganz sicher sehr viel eingreifender als die Mietzinsüberwachung, wie sie in den letzten Jahren herrschte. Sie nähert sich sehr der Preiskontrolle der Kriegs- und Nachkriegsjahre, die eine staatliche Lenkung der Preisbildung enthielt. Ich brauche über die Erfahrung, die man mit diesem System mache, nicht lange auszuholen: Desorientierung des Wohnungsmarktes, Schaffung von ganz verschiedenen Preisklassen für praktisch gleichwertige Waren, Steigerung der Nachfrage nach Wohnungen, kurz und gut: die Verschärfung und Verlängerung der Wohnungsnott. Ich erwähne den Hinweis, der heute schon wiederholt gehört wurde: die Auswirkungen auf die Neubautätigkeit. Überlegen Sie, dass der Wohnungsbau bei den heutigen Baukosten und Bodenpreisen mit ausserordentlich grossen Risiken bela-

stet ist. Herr Nauer hat das insofern zutreffend geschildert; er erhofft nur offenbar viel zu viel von den staatlichen Möglichkeiten. Die hohen Baukosten verlangen heute Mietzinse, die man kaum mehr zu fordern wagt. Man weiss, dass die Mietzinse für neue Wohnungen gegenwärtig nicht mehr kostendeckend sind, statt 7,5 Prozent bis 7,8 Prozent brutto von den Gesamtanlagenkosten, wie sie der Bund als notwendig erachtet, erhält man heute Neubauten zu 6,3 Prozent, 6,5 Prozent. Das kann nur in der Hoffnung geschehen, dass nach und nach die Mietzinse steigen werden. Würde eines Tages die Preisentwicklung zum Stillstand kommen, wäre das für diese Art Liegenschaften und Kapitalanlagen eine Katastrophe.

Ich will Sie nicht länger hinhalten. Denken Sie aber bei der Beurteilung dieser Vorlage erstens, dass es darum geht, den Mieter vor Missbrauch, vor Ueberforderung zu schützen und nur darum. Denken Sie aber auch daran, dass es nicht nur rücksichtslose Vermieter gibt, sondern auch streitsüchtige, querulierende Mieter. Wenn es einem solchen Mieter gelingt, die Missbrauchsgezegung für sich auszunützen mit einer bis zu fünf Jahre gehenden Erstreckung der Kündigung, einer fünfjährigen Schonfrist, dann Gnade Gott dem Hauseigentümer und wahrscheinlich auch den andern Bewohnern des Hauses.

Ich bitte Sie, der Fassung des Bundesrates bzw. des Ständerates zuzustimmen unter Vorbehalt der kritischen Punkte, die noch erwähnt werden. Die Lösung des Bundesrates gewährleistet dem Mieter jeden vernünftigen Schutz vor Missbrauch, erlaubt die Bestrebungen auf eine Befriedung, auf einen Ausgleich im Wohnsektor weiterzuführen, gibt dem Mieter die nötige Sicherheit, ohne den Hauseigentümer in untragbare und unnötige Beschränkungen zu verstricken. Es wäre schade, wenn diese Bestrebungen Ideen zum Opfer fallen würden, wie sie die Kommissionsmehrheit vorbringt, die ganz sicher nicht zum Ziele führen und mehr zum Schaden als zum Nutzen der Mieterschaft wirken würden.

M. Fontanet: C'est par une majorité impressionnante que les cantons et le peuple, le 5 mars dernier, par cinq ou six voix contre une, ont demandé à leurs autorités de mettre sur pied une législation permettant de lutter efficacement contre les abus découlant de la crise des logements dans les régions où cette crise sévit. Le Conseil fédéral a fait diligence; son avant-projet nous a, en grande partie, satisfaits; son projet définitif aussi, quoiqu'il soit en retrait sur certains points par rapport à l'avant-projet, notamment lorsqu'il a permis l'indexation des loyers dans certaines conditions. Quant au texte qui sort des délibérations du Conseil des Etats, il est édulcoré, pas assez efficace et souvent injuste. J'en donne un exemple: les locataires des locaux commerciaux et artisanaux sont en partie exclus de la protection dont bénéficient les locataires de logements. La presse d'ailleurs ne s'y est pas trompée: «Loi imparfaite», titrait-elle, «Forts et faibles locataires», «Protection des locataires: électricité dans l'air», «Une protection illusoire».

C'est pourquoi la commission du Conseil national s'est montrée, dans sa majorité, modeste il est vrai, plus exigeante et plus sévère. Elle a voulu mettre à la disposition des citoyens et des juges une meilleure possibilité de traquer les spéculateurs et les abus, qu'ils provoquent. A notre avis, en certaines circonstances, elle

n'est pas allée assez loin et nous avons présenté, sinon soutenu, quelques propositions de minorité que vous trouverez d'ailleurs dans le dépliant. Notamment: nous voudrions que les cantons puissent, s'ils le veulent, organiser un contrôle.

Ainsi qu'on l'a dit, il n'est pas facile de fixer dans une loi ce qui est abusif par rapport à ce qui ne constitue pas un abus. C'est un problème théorique sur lequel la commission du Conseil national a buté.

Mais en réalité, les choses sont plus simples. On a dit tout à l'heure qu'on ne devait pas parler de contrôle des loyers. Mais tout de même, on nous a donné à la commission quelques statistiques qui sont essentielles.

De mai 1966 à novembre 1971, en cinq ans et demi, dans ma ville de Genève, les loyers anciens, c'est-à-dire des immeubles construits avant 1947, ont augmenté de 71 pour cent. Aujourd'hui, ils s'élèvent peut-être à 80 pour cent. A Lausanne, il s'agit de 65 pour cent, à Zurich 47 pour cent. On nous a également réuni d'autres statistiques. Les loyers nouveaux ont subi la même escalade. Genève a connu en moyenne, en cinq ans et demi, une augmentation de près de 65 pour cent pour les nouveaux et les anciens loyers, Lausanne de 55,5 pour cent, Zurich de 46 pour cent. Lorsqu'on apprend des statistiques qu'on nous a fournies hier, qu'à fin mai 1972 l'indice des prix à la consommation en Suisse — qui part de septembre 1966 —, titrait à 127,1 points et les loyers pour l'ensemble de la Suisse à 155,1, alors on se rend compte ce que peuvent être les abus dans le secteur locatif; notamment pour une partie importante de la population, pour les jeunes gens qui veulent se marier et qui cherchent un logement, pour les personnes âgées dont les revenus n'augmentent pas dans la même proportion que les autres, pour les immigrants confédérés et étrangers dans les villes, pour les familles nombreuses. Alors, on ne conteste plus la nécessité de mettre sur pied une législation sévère qui casse l'escalade des prix dans ce qu'elle a d'excessif.

En effet, nous n'entendons pas bloquer les loyers, mais empêcher, à l'avenir, les excès de se perpétuer et je dirais même de se perpétrer.

D'ailleurs, ces excès ne ressortissent pas au seul domaine du montant même des loyers, mais ils vont de pair avec tout ce qui découle de la pression indélicate qu'un propriétaire peut exercer sur son locataire, en exigeant de lui d'autres prestations, par exemple un passe-porte, ou en résiliant son contrat de bail de manière abusive.

On reproche au texte de la commission, on l'a dit tout à l'heure, d'aller trop loin, de risquer de décourager l'industrie de la construction et les investisseurs; et on a parlé de texte «contre-productif». Nous affirmons absolument que tel n'est pas le cas, que nous n'entendons d'aucune façon porter préjudice à l'industrie de la construction dont le chiffre d'affaires en 1970 se montait — on nous en a donné également la statistique — à plus de 16 milliards, dont près de la moitié pour la construction de logement. Par conséquent, elle ne se porte pas si mal que cela et nous ne désirons pas qu'elle devienne moins prospère. D'ailleurs, à l'époque du contrôle strict des loyers, du contrôle des prix, elle était restée prospère. La meilleure preuve également que nous n'entendons pas décourager les investisseurs et constructions, c'est que nous désirons par l'application de l'article 34^{sexies} faire en sorte que les autorités favorisent la construction de logements à loyers sociaux. Nous atten-

dons avec impatience la future loi que le Conseil fédéral doit nous présenter.

En conclusion, nous affirmons que nous devons nous montrer plus exigeants que le Conseil des Etats et même que le Conseil fédéral dans certaines circonstances; nous présenterons quelques propositions à ce sujet dans le débat; elles sont nécessaires si nous voulons vraiment que l'arrêté que nous allons voter ait l'efficacité que nos concitoyens en attendent, c'est-à-dire que l'on puisse efficacement lutter dans notre pays contre les abus qui résultent de la pénurie des logements et des locaux commerciaux et artisanaux.

M. Chavanne: C'est avec inquiétude que nous voyons se rétrécir petit à petit les objectifs de l'arrêté fédéral. Ils ont été battus en brèche par le Conseil fédéral lorsqu'il a élaboré son projet définitif, par le Conseil des Etats et finalement par les représentants de la droite et de l'extrême-droite de ce Conseil. On nous dit que ces mesures ne doivent surtout pas mener à un contrôle des prix. Il s'agit donc avant tout de définir la notion d'abus individuels en sous-entendant bien entendu qu'il faut adopter des normes très élevées de manière que l'application des mesures prévues ne perturbe pas l'évolution générale des prix. Il faut les assortir de conditions très sévères, afin que rares soient les locataires qui contesteront les hausses de loyer.

On veut à tout prix oublier les conséquences de l'incroyable décision de supprimer le contrôle des loyers à une époque de pénurie intense. Il faut quand même se rappeler ce que cela représente pour notre économie. Les statistiques qu'on nous a données sont muettes à ce sujet, mais je ne crois pas être loin de la vérité en estimant à 7 milliards de francs par année le montant des loyers versés par les particuliers. Cela signifie qu'une hausse de 6 à 6,5 pour cent par année, qui est la hausse moyenne enregistrée ces dernières années, représente une somme d'un demi-milliard!

Prétendre qu'il n'existe pas de problème, que l'inflation n'a aucun rapport avec la hausse des loyers est une affirmation extrêmement curieuse. Je ne parle pas des loyers commerciaux qui semblent d'ailleurs ne pas être défendus par ceux qui, professionnellement, devraient défendre le petit commerce. L'inflation risque de nous placer devant une situation extrêmement difficile. Le Conseil fédéral cite dans son message certains chiffres. Le trois pièces moyen à Genève coûte actuellement 600 francs par mois, sans compter les charges supplémentaires qui sont souvent très élevées. Prétendre qu'une économie des salaires raisonnable peut être fixée à partir d'un loyer pareil, c'est là très curieux. Nous n'avons que très peu entendu, au sujet de l'inflation, les gens qui, lorsqu'on va augmenter de 0,2 à 0,3 pour cent les assurances sociales, viennent ici la main sur le cœur en disant que c'est impossible: si le patronat suisse fait cela, on ne pourra plus rien vendre au monde entier. Or nous en sommes à des augmentations bien supérieures. Je rappelle quelques-uns des effets indirects de l'augmentation des loyers: les reventes nombreuses d'immeubles anciens, directement ou par la vente des actions de sociétés anonymes, chaque fois avec bénéfice et, bien entendu, augmentation conséquente; le prix des constructions qui augmente avec une rapidité très élevée, beaucoup plus élevée que celle des salaires et qui d'ailleurs s'accompagne d'une cartellisation des entreprises; les prix des terrains qui s'élèvent maintenant à

15 000 voire 20 000 francs le mètre carré au centre de ville, ce qui fait que seuls les appartements de luxe peuvent correspondre à des plans financiers convenables sans l'intervention de l'Etat.

Je pense que tous ces effets secondaires de la libération des loyers, car s'il n'y a plus de contrôle des loyers, il n'y a forcément plus de contrôle du prix des terrains de la construction, ces effets secondaires amènent ce problème des loyers à rester ce qu'il est.

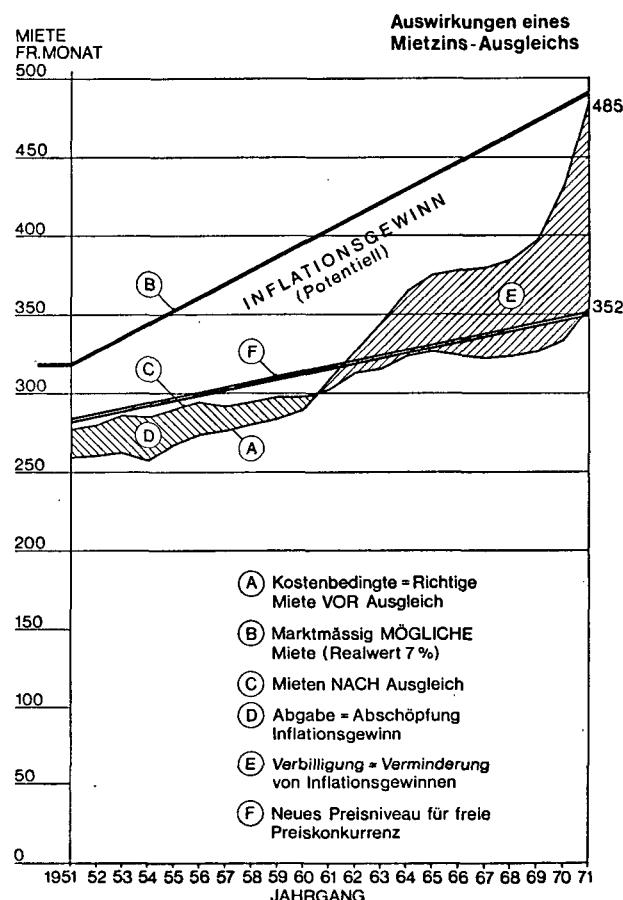
Si l'on rend trop difficile aux locataires la possibilité d'intervention, eh bien ils n'interviendront pas! L'augmentation des prix dans le commerce est souvent notée par un seul des conjoints; on en discute, on peut changer de fournisseur, on peut changer de marque, mais l'inflation psychologique due à l'augmentation des loyers a un tout autre impact sur la pensée moyenne des gens. Les 150 à 200 francs de plus par mois et par loyer interviennent d'une manière beaucoup plus directe. Le salarié se dira qu'après tout «il suffira de se débrouiller pour gagner plus, il faut bien payer les loyers, on ne peut pas faire autrement». C'est là un élément d'inflation psychologique extrêmement important.

Je vous demande donc de suivre la majorité du Conseil national et non le Conseil des Etats, car le problème des loyers, à la suite de la folle décision de les libérer, reste un élément essentiel de notre économie nationale.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 23 Uhr
La séance est levée à 23 heures*

Tabelle zu Seite 899 (Votum Brunner)



Mietwesen. Massnahmen gegen Missbräuche

Loyers. Mesures à prendre contre les abus

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11215
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.06.1972 - 20:00
Date	
Data	
Seite	895-913
Page	
Pagina	
Ref. No	20 001 039