

8318**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend die Verlängerung der Geltungsdauer des
Bundesbeschlusses über Massnahmen
zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues**

(Vom 18. September 1961)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958 (AS 1958, 426) zu unterbreiten.

Der am 1. August 1958 in Kraft getretene Bundesbeschluss ist auf 4 Jahre befristet; nach seinen Bestimmungen soll in dieser Zeit für höchstens 10 000 neu erstellte Wohnungen die Ausrichtung jährlicher Kapitalzinse für die Dauer von 20 Jahren zugesichert werden. Die Leistungen von Bund und Kantonen zusammen können im Einzelfall pro Jahr bis zu 2 Prozent der gesamten Bruttoanlagekosten einer Wohnung betragen, was eine Senkung der Eigentümerlasten bzw. der Mietzinse bis zu einem Drittel erlaubt. Die Gesamtverpflichtungen, die der Bund zu diesem Zwecke eingehen kann, dürfen 47 Millionen Franken nicht übersteigen (Art. 5 und 6 des Bundesbeschlusses).

Für den Fall der Verknappung des Kapitalmarktes, welche die Finanzierung im sozialen Wohnungsbau übermässig zu erschweren vermöchte, ist in Artikel 10 des Bundesbeschlusses die Möglichkeit vorgesehen, dass der Bund Finanzinstituten, die allgemein oder doch für das zu finanzierende Geschäft die Staatsgarantie geniessen, die notwendigen Gelder für die nachstelligen Hypotheken (bis zu 30 Prozent der Anlagekosten) zur Verfügung stellt. Da sich der Kapitalmarkt bereits bei Inkrafttreten des Beschlusses wieder wesentlich verflüssigt hatte und in dieser Hinsicht weiterhin keine Änderungen von Bedeutung

eingetreten sind, konnte bisher von der Anwendung dieser Bestimmung abgesehen werden.

Die Massnahmen waren von allem Anfang an nicht als eigentliche Bedarfsdeckungsaktion konzipiert, wie die auf breiterer Basis durchgeführte Wohnbauförderung während der Jahre 1942–1949; es ist offensichtlich, dass mit einer auf vier Jahre begrenzten Verbilligungsaktion für höchstens 10 000 Wohnungen nicht alle Bedürfnisse an Wohnungen zu niedrigen Mietzinsen für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen gedeckt werden können. Die Zielsetzung der Massnahmen bestand vielmehr darin, dem Gedanken des sozialen Wohnungsbaues allgemein wieder neuen Auftrieb zu verleihen und gleichzeitig mitzuhelfen, die dringendsten Bedürfnisse zu befriedigen.

Trotz dieser beschränkten Zielsetzung wurde von den durch den Bundesbeschluss gebotenen Möglichkeiten nicht der erwartete Gebrauch gemacht. Nach der in der Öffentlichkeit mehrfach geäusserten Kritik schrieb man den fehlenden direkten Erfolg der zu engen Konzeption der Ausführungsvorschriften zu. Beanstandet wurde vor allem, dass nur Bewohner die mit Bundeshilfe unterstützten Bauten beziehen können, deren Einkommen nicht mehr als das Fünffache des verbilligten Mietzinses zuzüglich 750 Franken für jedes minderjährige oder sich noch in Ausbildung befindende Kind betrug. Weitere Kritik erfuhr auch die straffe Begrenzung der Bruttoanlagekosten – sofern diese nicht durch aussergewöhnlich hohe Landkosten bedingt waren –, obwohl die Bestimmung an sich mit einer Indexklausel versehen ist. Angefochten wurde schliesslich auch die Berechnung der Eigentümerlasten bzw. der höchstzulässigen Mietzinse.

Dieser Kritik gegenüber ist vorerst festzuhalten, dass die unbefriedigende Benützung der gebotenen Hilfe weniger in den beanstandeten Ausführungsbestimmungen als in der Tatsache begründet war, dass angesichts der eher überhitzten Hochkonjunktur im Baugewerbe der soziale Wohnungsbau neben den teureren Wohnungskategorien und neben den industriellen Bauprojekten für das Baugewerbe weniger interessant erschien. Der Bundesrat hat dennoch mit seinem Beschluss vom 5. April 1960 (AS 1960, 144) den geäusserten Kritiken durch Änderung der Vollzugsvorschriften Rechnung getragen. Er wollte damit – auch im Hinblick auf die mit dem Abbau der allgemeinen Mietzinskontrolle angestrebte Normalisierung des Wohnungsmarktes – alle tatsächlichen oder vermeintlichen Hindernisse, die der Erstellung von Wohnungen mit niedrigen Mietzinsen im Rahmen der Bundesaktion im Wege standen, beseitigen.

Seit der Lockerung der Vollzugsvorschriften sind nun $1\frac{1}{2}$ Jahre vergangen. Eine spürbare Intensivierung ist aber in Bezug auf die Inanspruchnahme der Bundesaktion kaum festzustellen. Die Ursachen für diese Zurückhaltung sind offensichtlich auf die allgemeinen Konjunkturverhältnisse zurückzuführen und jedenfalls nur in sehr geringem Umfang in der Ausgestaltung der Ausführungsvorschriften des Bundes zu suchen.

Bei einzelnen Kantonen nahmen die gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Teilnahme an der Bundesaktion etwas mehr Zeit in Anspruch als bei andern. Um die ersteren nicht zu benachteiligen, wurden ihnen Kontingente an Woh-

nungen, für die sie um Bundeshilfe nachsuchen können und – unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft – entsprechende Quoten für die maximal erhältlichen Bundesbeiträge eingeräumt. Nach welchen Überlegungen diese Kontingente ermittelt wurden, ist auf Seiten 16/17 und Seite 19 oben der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 28. Juni 1957 (BBl 1957, 307) dargelegt worden. Es wurde dort aber auch festgehalten, dass mit diesen Kontingenten nicht ein starres Schema mit festen Ansprüchen ohne Rücksicht auf die sich in der Folge zeigenden tatsächlichen Bedürfnisse der Kantone aufgestellt werden sollte.

Aus der nachstehenden Tabelle sind die seinerzeit ermittelten auf- oder abgerundeten Kontingente für jedes der ursprünglich vorgesehenen 4 Zuschussjahre ersichtlich; diese Kontingente sollten den Kantonen in erster Linie dazu dienen, den Umfang der für ihre Beteiligung an der Bundesaktion notwendigen Kredite abzuschätzen.

Tabelle I
(Theoretische Kontingente für 1 Jahr)

Kanton	Anzahl Wohnungen	Mögliche Gesamt- verpflichtungen des Bundes für 20 Jahre Franken
1	2	3
Zürich	500	2 205 000
Bern	410	1 808 000
Luzern	110	485 000
Uri	10	66 000
Schwyz	30	198 000
Obwalden	10	66 000
Nidwalden	10	44 000
Glarus	20	88 000
Zug	20	88 000
Freiburg	70	463 000
Solothurn	80	353 000
Basel-Stadt	150	661 000
Basel-Land	50	221 000
Schaffhausen	40	176 000
Appenzell A.-Rh.	20	88 000
Appenzell I.-Rh.	10	66 000
St. Gallen	150	661 000
Graubünden	60	397 000
Aargau	130	573 000
Thurgau	60	264 000
Tessin	80	529 000
Waadt	200	882 000
Wallis	60	397 000
Neuenburg	80	353 000
Genf	140	618 000
Schweiz	2500	11 750 000

Nachdem die Massnahmen nunmehr während drei Jahren in Kraft stehen, ist es von Interesse, sich darüber Rechenschaft zu geben, in welchem Umfang die Kredite in dieser Zeit tatsächlich in Anspruch genommen worden sind und in welchem Verhältnis diese Beanspruchung zu den theoretisch errechneten Jahreskontingenten steht.

Tabelle II

(Theoretische Kontingente und tatsächlich erfolgte Zusicherungen
für die Zeit vom 1. August 1958 bis 31. Juli 1961)

Kanton	3 Jahreskontingente		Total zugesichert	
	Anzahl Wohnungen	Bundesbeiträge (für 20 Jahre) Franken	Anzahl Wohnungen	Bundesbeiträge (für 20 Jahre) Franken
1	2	3	4	5
Zürich	1500	6 615 000	226	1 144 320
Bern	1230	5 424 000	104	584 560
Luzern	330	1 455 000	480	2 287 140
Uri	30	198 000	—	—
Schwyz	90	594 000	50	404 660
Obwalden	30	198 000	—	—
Nidwalden	30	132 000	—	—
Glarus	60	264 000	—	—
Zug	60	264 000	14	86 440
Freiburg	210	1 389 000	306	1 847 200
Solothurn	240	1 059 000	103	574 082
Basel-Stadt	450	1 983 000	243	1 249 540
Basel-Land	150	663 000	156	717 040
Schaffhausen	120	528 000	38	232 500
Appenzell A.-Rh.	60	264 000	—	—
Appenzell I.-Rh.	30	198 000	—	—
St. Gallen	450	1 983 000	223	1 176 600
Graubünden	180	1 191 000	129	805 200
Aargau	390	1 719 000	202	917 000
Thurgau	180	792 000	—	—
Tessin	240	1 587 000	327	2 284 620
Waadt	600	2 646 000	162	736 960
Wallis	180	1 191 000	357	2 147 160
Neuenburg	240	1 059 000	—	—
Genève	420	1 854 000	—	—
Schweiz	7500	35 250 000	3120	17 195 022

Tabelle III.

(Differenz zwischen den theoretisch ermittelten Kontingenten für drei Jahre und den tatsächlich erfolgten Zusicherungen gemäss Tabelle II)

Kanton	Anzahl Wohnungen		Beanspruchte Bundesbeiträge	
	a. in absoluten Zahlen	b. in Prozent (theoretische Kontingente = 100%)	a. in absoluten Zahlen	b. in Prozent (theoretische Kontingente = 100%)
1	2	3	4	5
Zürich	— 1274	— 84,9	— 5 470 680	— 82,7
Bern	— 1126	— 91,5	— 4 839 440	— 89,2
Luzern	+ 150	+ 45,4	+ 832 140	+ 57,2
Uri	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
Schwyz	— 40	— 44,4	— 189 340	— 31,9
Obwalden	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
Nidwalden	— 30	— 100,0	— 132 000	— 100,0
Glarus	— 60	— 100,0	— 264 000	— 100,0
Zug	— 46	— 76,7	— 177 560	— 67,3
Freiburg	+ 96	+ 45,7	+ 458 200	+ 33,0
Solothurn	— 137	— 57,1	— 484 918	— 45,8
Basel-Stadt	— 207	— 46,0	— 733 460	— 37,0
Basel-Land	+ 6	+ 4,0	+ 54 040	+ 8,1
Schaffhausen	— 82	— 68,3	— 295 500	— 56,9
Appenzell A.-Rh.	— 60	— 100,0	— 264 000	— 100,0
Appenzell L.-Rh.	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
St. Gallen	— 227	— 50,4	— 806 400	— 40,7
Graubünden	— 51	— 28,3	— 385 800	— 32,4
Aargau	— 188	— 48,2	— 802 000	— 46,7
Thurgau	— 180	— 100,0	— 792 000	— 100,0
Tessin	+ 87	+ 36,3	+ 697 620	+ 44,0
Waadt	— 438	— 73,0	— 1 909 040	— 72,1
Wallis	+ 177	+ 98,3	+ 956 160	+ 80,3
Neuenburg	— 240	— 100,0	— 1 059 000	— 100,0
Genf	— 420	— 100,0	— 1 854 000	— 100,0
Schweiz	— 4380	— 58,4	— 18 054 978	— 51,2

Tabelle IV

(Am 31. Juli 1961 hängige, noch nicht erledigte Gesuche)

Kanton	Anzahl Wohnungen	Bundesbeiträge für 20 Jahre Franken
1	2	3
Zug	1	6 400
Freiburg	41	260 740
Basel-Stadt	72	415 200
St. Gallen	24	162 120
Graubünden	17	106 240
Aargau	3	22 680
Tessin	48	389 400
Wallis	3	26 580
Schweiz	209	1 389 360

Einschliesslich der heute noch hängigen Gesuche – unter der Voraussetzung, dass diese berücksichtigt werden können – ergibt sich für die ersten 3 Jahre folgende Beanspruchung der Bundesaktion:

Tabelle V

(Erfolgte Zusicherungen und hängige Gesuche am 31. Juli 1961)

	Anzahl Wohnungen	Eingegangene Verpflichtungen des Bundes für 20 Jahre Franken
Ganze Schweiz	<i>A. Erfolgte Zusicherungen</i> 3120	17 195 022
Ganze Schweiz	<i>B. Hängige Gesuche</i> 209	1 389 360
Total	3329	18 584 382

Die Bundesaktion ist somit (Zusicherungen und hängige Gesuche) bis zum 31. Juli 1961 tatsächlich wie folgt beansprucht worden:

- a. im Vergleich mit den Kontingenten für die ersten 3 Jahre (7500 Wohnungen und 35,25 Millionen Franken Bundesbeiträge)
 1. in bezug auf die Anzahl Wohnungen zu rund 44,4 Prozent;
 2. in bezug auf die möglichen Bundesbeiträge zu rund 52,7 Prozent;
- b. im Vergleich mit den Kontingenten für die vorgesehene Gesamtdauer der Massnahmen während 4 Jahren (10 000 Wohnungen und 47 Millionen Franken Bundesbeiträge);
 1. in bezug auf die Anzahl Wohnungen zu rund 33,3 Prozent;
 2. in bezug auf die möglichen Bundesbeiträge zu 39,5 Prozent.

Schliesslich ist noch festzuhalten, dass in den letzten 12 Monaten (31. Juli 1960 bis 31. Juli 1961) im Vergleich zu den theoretischen Kontingenten für ein Jahr (2500 Wohnungen bzw. 11,75 Millionen Franken Bundesbeiträge) von den Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues wie folgt Gebrauch gemacht worden ist (definitiv erfolgte Zusicherungen):

Tabelle VI

(Zusicherungen vom 31. Juli 1960 bis 31. Juli 1961)

Anzahl Wohnungen		Bundesbeiträge	
in absoluten Zahlen	in Prozent (Jahreskontingent von 2500 Wohnungen = 100 %)	in absoluten Zahlen	in Prozent (Jahreskontingent von 11,75 Millionen Franken = 100 %)
1	2	3	4
1280	51,2	7 917 280	rund 67,4

Über die Verteilung der Wohnungen nach Grössenkatgorien (Anzahl Zimmer pro Wohnung), für die bis zum 31. Juli 1961 Bundesbeiträge zugesichert worden sind, gibt die nachfolgende Tabelle Auskunft.

Tabelle VII

(Grösse der Wohnungen, für die bis 31. Juli 1961 Bundesbeiträge zugesichert wurden)

Anzahl Zimmer pro Wohnung	Anzahl Wohnungen			
	in Einfamilienhäusern	in Mehrfamilienhäusern	Total	
			in absoluten Zahlen	in Prozent
1	2	3	4	5
2		65	65	2,1
2½		38	38	1,2
3		923	923	29,6
3½	3	178	181	5,8
4	96	1132	1228	39,4
4½	12	297	309	9,9
5 und mehr	211	165	376	12,0
	322	2798	3120	100

Gemäss Artikel 4, Absatz 4, Buchstabe *h*, des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 soll Bundeshilfe für Bauvorhaben mit weniger als 10 Wohnungen sowie für 2-Zimmer-Wohnungen und Einfamilienhäuser nur ausnahmsweise gewährt werden. 2-Zimmer-Wohnungen wurden in erster Linie berücksichtigt, wenn sie für ältere alleinstehende Ehepaare vorgesehen waren und ihr Einbau in ein Haus, das im übrigen grössere Wohnungen aufwies, eine rationellere Ausnützung des Grundrisses gestattete. Wie aus Tabelle VII zu ersehen ist, hielt sich bisher die ausnahmsweise Berücksichtigung von 2-Zimmer-Wohnungen in bescheidenen Grenzen. Dagegen ist von der Möglichkeit, auch die Erstellung von

Tabelle VIII

(Verteilung der Wohnungen, für die bis 31. Juli 1961 Bundeshilfe zugesichert worden ist, auf Ein- und Mehrfamilienhäuser)

Kanton	Ein- familien- häuser	Anzahl Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mit ... Wohnungen					Total Wohnungen
		2	3-5	6-10	11-50	50 und mehr	
1	2	3	4	5	6	7	8
Zürich	—	—	—	—	226	—	226
Bern	30	—	—	—	74	—	104
Luzern	8	4	7	187	274	—	480
Uri	—	—	—	—	—	—	—
Schwyz	2	—	—	24	24	—	50
Obwalden	—	—	—	—	—	—	—
Nidwalden	—	—	—	—	—	—	—
Glarus	—	—	—	—	—	—	—
Zug	—	2	—	—	12	—	14
Freiburg	35	2	—	—	269	—	306
Solothurn	53	2	8	24	16	—	103
Basel-Stadt	—	—	—	—	29	214	243
Basel-Land	9	6	—	8	133	—	156
Schaffhausen	—	—	5	—	33	—	38
Appenzell A.-Rh.	—	—	—	—	—	—	—
Appenzell I.-Rh.	—	—	—	—	—	—	—
St. Gallen	53	—	4	8	158	—	223
Graubünden	6	4	—	26	93	—	129
Aargau	42	—	—	44	61	55	202
Thurgau	—	—	—	—	—	—	—
Tessin	14	2	—	40	196	75	327
Waadt	—	—	—	—	98	64	162
Wallis	74	12	—	7	264	—	357
Neuenburg	—	—	—	—	—	—	—
Genf	—	—	—	—	—	—	—
Schweiz	326	34	24	368	1960	408	3120

Einfamilienhäusern zu fördern, in stärkerem Masse Gebrauch gemacht worden; von den Wohnungen, für die bisher Bundeshilfe zugesichert worden ist, sind rund 10,4 Prozent Einfamilienhäuser. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass gut ein Drittel davon nicht einzeln, sondern in grösseren Gesamtüberbauungen erstellt wurden. Dadurch war es auch bei diesen Bauvorhaben weitgehend möglich, jene rationelle Bauweise zu erreichen, wie sie durch die Vorschrift, wonach für Bauvorhaben mit weniger als 10 Wohnungen in der Regel keine Bundeshilfe gewährt werden sollte, in erster Linie erstrebt wurde.

Hinsichtlich der einzeln erstellten Einfamilienhäuser ist festzustellen, dass sie, abgesehen von wenigen Ausnahmen, in ländlichen Gebieten gebaut worden sind und zum grössten Teil der Deckung der Wohnbedürfnisse grösserer Familien mit 3-10 Kindern dienen, denen in Mehrfamilienhäusern kaum angemessen, oder überhaupt nicht, hätte Rechnung getragen werden können. Im übrigen ist bei der Beratung des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 in den parlamentarischen Kommissionen wie auch in den Räten die Zusicherung abgegeben worden, dass man bei der Durchführung der Massnahmen auf die Bedürfnisse der Landkantone nach Einfamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern mit weniger als 10 Wohnungen angemessen Rücksicht nehmen werde. Dass dies auch tatsächlich geschehen ist, zeigt die vorstehende Aufstellung.

Aus den Angaben in Tabelle VIII ergibt sich somit, dass - einschliesslich der Einfamilienhäuser - von den bis 31. Juli 1961 mit Bundeshilfe unterstützten 3120 Wohnungen deren 752 oder rund 24 Prozent auf Wohnbauten bis zu 10 Wohnungen entfallen. Der Anteil der Mehrfamilienhäuser mit 2 bis 10 Wohnungen beläuft sich auf rund 13,6 Prozent aller Wohnungen.

Wenn die Bundeshilfe weniger als erwartet in Anspruch genommen wurde, so geht anderseits aus den Tabellen II und III hervor, dass sie in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich benützt worden ist. So haben die Kantone Luzern, Freiburg, Baselland, Tessin und Wallis nicht nur die ihnen zugedachten Anteile voll ausgenützt, sondern darüber hinaus noch weitere Bauvorhaben verwirklicht. Auf der andern Seite haben sich die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, beide Appenzell, Thurgau, Neuenburg und Genf, obwohl die erforderlichen kantonalen Rechtsgrundlagen dafür zum Teil geschaffen worden sind, an den Massnahmen des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues bisher nicht beteiligt. Kontingente von praktischer Bedeutung waren auf Grund des angewandten Schlüssels unter diesen Kantonen allerdings nur für Thurgau, Neuenburg und Genf vorgesehen. Ausdrücklich verzichtet haben bisher lediglich die Kantone Nidwalden, Thurgau und Neuenburg. Nidwalden, weil die bestehenden Bedürfnisse besser im Rahmen der Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten befriedigt werden können; Thurgau nach einem ablehnenden Volksentscheid über einen Beschluss zur Beteiligung an der Bundesaktion, und Neuenburg, weil dort dank günstiger Voraussetzungen die angestrebten Verbilligungen ohne Hilfe des Bundes erreicht werden können.

Die in verschiedenen Tabellen zum Ausdruck kommende stärkere prozentuale Beanspruchung des Gesamtkontingentes der Bundesbeiträge gegenüber

der vorgesehenen Höchstzahl der Wohnungen hat verschiedene Ursachen. Einmal wurden verhältnismässig mehr grössere Wohnungen erstellt, und zudem ist für mehr Wohnungen die höchstmögliche Verbilligung nachgesucht worden, als man ursprünglich annahm. Sodann mussten infolge der Baukostenteuerung anfangs Oktober 1960 auf Grund von Artikel 9, Absatz 2 der Vollzugsverordnung vom 11. Juli 1958/5. April 1960 (Indexklausel) die in Absatz 1 des gleichen Artikels festgesetzten oberen Grenzen für die zulässigen Anlagekosten der Wohnungen auf 38 500 Franken je Dreizimmerwohnung und 9500 Franken für jedes Zimmer, das mehr oder weniger gebaut wird, erhöht werden. Beides hatte zur Folge, dass der Betrag der Bundeshilfe, der im Durchschnitt pro Wohnung zuzusichern war, sich erhöhte. In der gleichen Richtung wirkte der Umstand, dass die finanzschwachen Kantone Freiburg, Tessin und Wallis, bei denen die Bundeshilfe höher ist, sich, wie aus Tabelle II (Kolonnen 4 und 5) sowie aus Tabelle III hervorgeht, intensiv an der Bundesaktion beteiligt haben. Dies war vor allem in letzter Zeit der Fall, weshalb die prozentual stärkere Beanspruchung des Gesamtkontingentes für die Bundeshilfe im Vergleich zur vorgesehenen Anzahl Wohnungen seit Mitte 1960 besonders ausgeprägt ist (Tabelle VI).

Angesichts des sehr differenzierten Interesses, das die Kantone an der Bundesaktion bekundet haben, wäre der Sache nicht gedient gewesen, hätte man die eingehenden Gesuche aus einem einzelnen Kanton höchstens im Rahmen der für ihn vorgesehenen theoretisch ermittelten Kontingente berücksichtigen wollen. Die Anträge der Kantone um Gewährung von Bundeshilfe werden nunmehr nach Massgabe ihres Einganges, den offenbar bestehenden tatsächlichen Bedürfnissen entsprechend, ohne Rücksicht auf die ursprünglich errechneten Kontingente behandelt. Es wäre wenig sinnvoll, Gesuche aus Kantonen abzuweisen, weil sie die ihnen zugedachten Kontingente bereits ausgeschöpft haben, nur um andern Kantonen die ihrigen sicherzustellen, obwohl diese Kantone, trotzdem die Massnahmen nun seit 3 Jahren in Kraft stehen, sie überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang in Anspruch genommen haben.

Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues ist auf 4 Jahre befristet; da er auf 1. August 1958 in Kraft gesetzt worden ist, wird gestützt auf ihn ab 1. August 1962 keine Bundeshilfe mehr zugesichert werden können.

Nachdem die Kredite im ganzen gesehen bisher nicht intensiv benützt wurden, könnte man sich fragen, ob den Dingen nicht einfach der Lauf gelassen werden sollte, da ein allgemeines Bedürfnis für die durch den Bundesbeschluss gebotenen Möglichkeiten nicht vorhanden zu sein scheint. Wir halten indessen dafür, dass dadurch den tatsächlichen Verhältnissen kaum angemessen Rechnung getragen würde.

Die Erhebung über den Bestand an leerstehenden Wohnungen im Dezember 1960 hat zwar gezeigt, dass sich an verschiedenen Orten als Folge der aussergewöhnlich grossen Wohnungsproduktion im letzten Jahr eine gewisse Entspannung des Wohnungsmarktes abzeichnet, indem die Leerwohnungen zuge-

nommen und zum Teil zahlenmässig bereits einen Stand erreicht haben, der oft als Ausdruck einer normalisierten Wohnungsmarktlage betrachtet wird. Wenn diese Tatsache auch volle Aufmerksamkeit verdient, so wäre es doch kaum angezeigt, aus ihr übereilte Schlüsse zu ziehen. Von den am Stichtag (1. Dezember) jeweils als leerstehend gezählten Wohnungen sind regelmässig eine ansehnliche Zahl bereits auf einen späteren Zeitpunkt vermietet. Daneben gibt die Leerwohnungszählung nur über die Zahl der leerstehenden Wohnungen, nicht aber über die Mietpreiskategorien Auskunft, in die diese Wohnungen fallen.

Wenn zwar seit Jahren trotz der (mit Ausnahme von 1958) stets hohen Zahl neu erstellter Wohnungen nicht Leerwohnungsbestände als Dauererscheinung erreicht worden sind, die, bei aller Differenziertheit der Auffassungen in dieser Hinsicht, als normal betrachtet werden können, so lag doch das Hauptcharakteristikum der bestehenden Spannungen in der Tatsache, dass das Angebot an preiswerten Wohnungen für Familien mit bescheidenem Einkommen hinter den tatsächlichen Bedürfnissen zurückblieb. Das dürfte sich auch im Jahre 1960 mit seiner Spitzenproduktion an neuen Wohnungen und den erstmals wieder grösseren Leerwohnungsbeständen kaum wesentlich geändert haben. Mit der Tendenz zu einem den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechenden Nachfrageüberhang für Wohnungen mit niedrigen Mietzinsen wird wohl auch in Zukunft gerechnet werden müssen, trotzdem solche Wohnungen, langfristig betrachtet, ebenso gute, wenn nicht sogar bessere Möglichkeiten für das anlage-suchende Kapital bieten dürften als die teureren Wohnungskategorien.

Können aus den Ergebnissen der Leerwohnungszählung vom Dezember 1960 allein nicht einmal in Bezug auf die allgemeine Entspannung des Wohnungsmarktes zuverlässige Schlüsse gezogen werden – selbst wenn man von der Fiktion eines gesamtschweizerischen Wohnungsmarktes oder wenigstens eines einheitlichen Wohnungsmarktes für bestimmte Gemeindekategorien ausgehen wollte –, so ist dies wohl noch viel weniger möglich hinsichtlich der Deckung der legitimen Bedürfnisse der Familien mit bescheidenem Einkommen. Dieser Frage kommt besondere Bedeutung zu im Zusammenhang mit dem im Gange befindlichen Abbau der allgemeinen Mietpreiskontrolle, ohne den man nicht zu einer echten Normalisierung des Wohnungsmarktes gelangt. Es bestehen aber kaum mehr ernsthafte Meinungsverschiedenheiten darüber, dass, bei annähernd gleichbleibenden wirtschaftlichen Verhältnissen, mit dem Abbau der Mietpreiskontrolle allein die bestehenden Probleme nicht gelöst werden können. Ein freier, möglichst «selbsttragender» und nicht mit unerwünschten sozialen Spannungen belasteter Wohnungsmarkt wird sich nur erreichen lassen, wenn mit dem Abbau der Mietpreiskontrollvorschriften nicht bloss ein zahlenmässig ausreichendes, sondern auch ein den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Wohnungssuchenden einigermaßen angepasstes, nach Preiskategorien differenziertes Angebot an neuen Wohnungen einhergeht. Vor allem werden Schwierigkeiten zu überwinden sein, damit Wohnungen der niedrigen Preiskategorien für die Bevölkerungskreise, die auf sie angewiesen sind, in ausreichender Zahl

gebaut werden können. Solche Bauvorhaben dürften sich indessen bei der nötigen Initiative, verbunden mit konsequentem Streben nach einer Rationalisierung, auch heute noch ohne oder doch mit nur bescheidener Hilfe der öffentlichen Hand verwirklichen lassen, wenn gleichzeitig in den Ansprüchen an die Wohnungen vernünftig Mass gehalten wird. Bei höheren Landpreisen oder relativ kleinen Bauvorhaben werden allerdings Wohnungen mit niedrigen Mietpreisen kaum mehr ohne angemessene Hilfe der öffentlichen Hand erstellt werden können.

Der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 bezweckt, diesen besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Wollte man aus der Tatsache, dass von den durch ihn gebotenen Möglichkeiten bisher nicht überall der erwartete Gebrauch gemacht wurde, ableiten, dass ein entsprechendes Bedürfnis eben nicht vorhanden sei, oder dass die Konzeption des Beschlusses (Ausrichtung jährlicher Zuschüsse an den Eigentümer zur Verzinsung des investierten Kapitals) den vorhandenen Bedürfnissen nicht gerecht zu werden vermöge, so würde eine solche Interpretation der Wirklichkeit nicht entsprechen. Insbesondere müsste derartige Schlussfolgerungen entgegengehalten werden, dass die Bundesaktion in einzelnen Kantonen sehr intensiv benützt worden ist, und zwar auch in solchen, bei denen die sachlichen Voraussetzungen für die Durchführung der Massnahmen durchaus vergleichbar erscheinen mit jenen in andern Kantonen, die sich an den Massnahmen des Bundes nur in sehr geringem Umfange beteiligt haben.

Wir halten deshalb dafür, dass durch eine angemessene Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über den 31. Juli 1962 hinaus die Voraussetzung geschaffen werden sollte, dass dort, wo er offensichtlich vorhandenen Bedürfnissen entspricht und auch der Wille vorhanden ist, von den durch ihn gebotenen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die Massnahmen weitergeführt, nachträglich intensiviert, oder eventuell, wenn auch mit einiger Verspätung, noch in Angriff genommen werden können.

Das Begehren um Verlängerung der Geltungsdauer des Beschlusses ist bereits im Postulat Schürmann vom 21. September 1960, das der Nationalrat am 14. Dezember 1960 angenommen hat, gestellt worden. Für die Verlängerung des Beschlusses hat sich auch die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren in ihrer Sitzung von 25. Januar 1961 ausgesprochen. Ebenso treten dafür die meisten Kantone ein, die auf eine Teilnahme an den Massnahmen nicht überhaupt verzichtet haben, und zwar auch solche, die bisher noch keine Anträge um Gewährung von Bundeshilfe einreichten.

Bei der Beurteilung der Frage, für welchen Zeitraum eine Verlängerung der Geltungsdauer des Beschlusses in Aussicht genommen werden soll, wird man sich auf den bisherigen Verlauf der Aktion stützen müssen. Würde man die seit 1. August 1958 bis zum 31. Juli 1961 erfolgten Zusicherungen zugrunde legen (Tabelle V, A), so wären die Kredite nach 5 Jahren und 2 Monaten aufgebraucht; die Geltungsdauer des Beschlusses wäre deshalb praktisch um 4 Jahre bis 31. Juli 1966 zu verlängern. Bei gleicher durchschnittlicher Bundeshilfe pro Wohnung könnten bis dahin mit den bereitgestellten 47 Millionen

Franken insgesamt rund 8530 Wohnungen mit Beiträgen unterstützt werden. Diese Berechnungsweise erschiene indessen insofern nicht angängig, als die eigentliche Anlaufzeit während des ersten Jahres mitgezählt ist, in welcher die meisten Kantone erst ihre Rechtsgrundlagen zur Teilnahme an der Bundesaktion schaffen mussten und deshalb besonders wenig Gesuche eingingen. Die bessere Grundlage bilden wohl die vom 31. Juli 1960 bis 31. Juli 1961 abgegebenen Subventionszusicherungen (Tabelle VI). Geht man von diesen Zahlen aus und nimmt für die Zukunft eine gleichgelagerte Inanspruchnahme der Bundeshilfe an, so könnten die Massnahmen ab 1. August 1961 noch während 3 Jahren und 9 Monaten oder abgerundet bis Ende 1964 weitergeführt werden. Ausgehend von dieser Berechnung könnten mit dem Gesamtkredit von 47 Millionen Franken für insgesamt 7940 Wohnungen Bundesbeiträge zugesichert werden. Die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses wäre in diesem Falle um zweieinhalb Jahre zu verlängern. Wir sind der Auffassung, dass mit dieser Lösung den bestehenden Bedürfnissen ausreichend Rechnung getragen wird.

Änderungen materiell-rechtlicher Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 drängen sich nach unserm Dafürhalten nicht auf. Auch die Bereitstellung höherer Kredite, wie sie im Postulat des Nationalrates vom 15. Dezember 1959 anlässlich der Behandlung der Preiskontrollvorlage angeregt worden ist, erscheint nicht notwendig. Die oben dargelegte bisherige Inanspruchnahme der Bundeshilfe zeigt deutlich genug, dass zur Zeit ein Bedürfnis nach einer solchen Ausweitung nicht besteht. Änderungen an den materiell-rechtlichen Bestimmungen des Beschlusses vorzuschlagen, mit dem Ziel, seine Anwendung zu intensivieren, halten wir nicht für begründet, da er in einer Reihe von Kantonen mit sehr verschiedenen allgemeinen Voraussetzungen, wie aus den Tabellen II und III hervorgeht, den bestehenden Notwendigkeiten in seiner heutigen Form offenbar gerecht zu werden vermag.

Im übrigen ist daran zu erinnern, dass verschiedene parlamentarische Interventionen hängig sind, die vom Bund Bericht über die derzeitige Wohnungsmarktlage und Mietpreissituation sowie über ihre voraussichtliche Entwicklung und Vorschläge über Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot und des Mietpreisauftriebes auch durch direkte finanzielle Intervention fordern. Diese Anregungen und Begehren sprengen den Rahmen des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958. Es handelt sich um das Postulat Georges Borel vom 14. Dezember 1960, die Interpellationen Sollberger vom 19. Juni 1961 und Steinmann vom 22. Juni 1961, die in den Räten noch nicht behandelt worden sind, sowie um das Postulat Heil vom 11. März 1960, das der Nationalrat in der Dezembersession 1960 angenommen hat. In diesem letztern Postulat wurden die umfassendsten Begehren gestellt; es hat den folgenden Wortlaut:

Wie die Erfahrungen zeigen und die demographischen Voraussetzungen erwarten lassen, wird der Wohnungsmarkt in den Städten und in den Industriegebieten allein schon wegen der veränderten Wohnbedürfnisse weiterhin angespannt bleiben. Der Neuwohnungsbau wird dem Bedarf ebensowenig zu entsprechen vermögen, wie die vollständige Aufhebung der Mietzinskontrolle eine entscheidende Änderung der gegenwärtigen Situation herbeizuführen in der Lage sein wird. Dieses auch in der Zukunft

zu erwartende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage lässt bei freier Mietzinsbildung ein Ansteigen des Mietzinsniveaus erwarten, das sachlich unbegründet ist, dafür u.a. dem Verkauf schweizerischen Bodens an Ausländer und der Bodenspekulation weitem Auftrieb gibt.

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten einen Bericht über die tatsächlichen und zu erwartenden Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt und auf dem Mietzinssektor zu erstatten und gleichzeitig Massnahmen vorzuschlagen, wie dem ungerechtfertigten Ansteigen des Mietzinsniveaus gesteuert resp. eine ausgeglichene Wohnungsmarktlage herbeigeführt werden kann.

Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wies bereits bei der Entgegennahme des Postulates darauf hin, dass es nicht leicht fallen werde, den geforderten Bericht zu erstatten; er stellte aber auch in Aussicht, dass man sich trotz der vorhandenen Schwierigkeiten der Mühe nicht entziehen werde, einen ernsthaften Versuch zu unternehmen, um die tatsächlich bestehenden Verhältnisse festzustellen und die künftige Entwicklung gestützt auf die erfassbaren Elemente abzuschätzen. Von der wirklichen Leistungsbereitschaft der Privatwirtschaft, die bei uns überragender Träger des Wohnungsbaues ist, werde es aber schliesslich abhängen, welche Massnahmen im Sinne des Postulates vorgeschlagen werden könnten oder müssten.

Die Ihnen mit dieser Botschaft beantragte Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 bis Ende 1964 wird es erlauben, von den durch die Bundesaktion ermöglichten sehr ansehnlichen Verbilligungen der Eigentümerlasten bzw. der Mietzinse neu erstellter Wohnungen dort, wo entsprechende Bedürfnisse bestehen und auch der Wille vorhanden ist, sie zu befriedigen, ohne Überstürzung weiterhin Gebrauch zu machen. Inzwischen wird der im Postulat Heil geforderte Bericht Gelegenheit bieten, die in den parlamentarischen Interventionen und auch in anderen Eingaben angeregten Massnahmen im Hinblick auf das Streben nach einer Normalisierung des Wohnungsmarktes auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit hin eingehend zu prüfen. Die vom Bundesrat eingesetzte beratende Eidgenössische Wohnbaukommission hat den Auftrag erhalten, zu all diesen Fragen Stellung zu nehmen. Ein Gutachten über die Entwicklung des Wohnungsmarktes und der Mietpreise ist bereits eingeholt worden und liegt der Wohnbaukommission vor; sie hat gestützt darauf ihre Arbeiten aufgenommen.

Da es sich um die Verlängerung der Geltungsdauer eines allgemein verbindlichen, referendumspflichtigen Bundesbeschlusses handelt, ist auch der Verlängerungsbeschluss dem Referendum zu unterstellen.

Um einen Unterbruch der Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues zu vermeiden, sollte die Vorlage vom ersten Rat in der Dezembersession 1961 und vom zweiten Rat in der Märzsession 1962 behandelt werden, in der auch allfällige Differenzbereinigungen und die Schlussabstimmung zu erfolgen hätten, damit der Verlängerungsbeschluss nach Ablauf der Referendumsfrist auf 1. August 1962 in Kraft gesetzt werden kann.

Wir beantragen Ihnen, das Postulat des Nationalrates vom 14. Dezember 1960 (8116) dem, soweit dies nicht bereits bei der bisherigen Durchführung der

Massnahmen geschah, mit dieser Vorlage Rechnung getragen worden ist, abzuschreiben, ebenso das Postulat des Nationalrates vom 15. Dezember 1959 (zu 7866), das durch den Bundesratsbeschluss vom 5. April 1960 (AS 1960, 144) über die Änderung der Vollzugsverordnung zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues berücksichtigt wurde. Was die im letztgenannten Postulat erhobene Forderung auf Erhöhung der Zahl der Wohnungen, die mit Bundeshilfe unterstützt werden können, betrifft, so ist dieses Anliegen angesichts der dargelegten seitherigen Entwicklung der Bundesaktion gegenstandslos geworden.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen empfehlen wir Ihnen die Annahme des beiliegenden Entwurfes zu einem Bundesbeschluss und versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 18. September 1961.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Der Bundespräsident:

Wahlen

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
**die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses
über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. September 1961,
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958 wird wie folgt geändert:

Art. 3, Abs. 1:

Der Bund unterstützt längstens bis zum 31. Dezember 1964 die Massnahmen der Kantone, die darauf gerichtet sind, die beschleunigte Erstellung von Wohnungen im Sinne von Artikel 4 zu fördern.

Art. 10, Abs. 3:

Bundesdarlehen können höchstens bis zum 31. Dezember 1964 gewährt werden. Sie sollen nur im Ausmass der II. Hypothek verwendet werden, wobei jedoch die Gesamtbelastung durch I. und II. Hypothek 90 Prozent der Gesamtinvestition nicht übersteigen darf.

II

Der Bundesrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses fest.

III

Dieser Beschluss ist gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zu veröffentlichen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues (Vom 18. September 1961)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8318
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1961
Date	
Data	
Seite	518-533
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 459

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.