

**Zeitschrift:** Wohnen  
**Band:** 45 (1970)  
**Heft:** 12

**Artikel:** Neuordnung der Wohnbauförderung : Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-103967>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 19.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## Neuordnung der Wohnbauförderung – Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage

Bereits bei den Diskussionen um die Verlängerung des Wohnbauförderungsgesetzes vom 19. März 1965 wurde in den Eidgenössischen Räten die Frage aufgeworfen, ob der Familienschutzartikel als Verfassungsgrundlage für eine Neuordnung der Wohnbauförderung durch den Bund zu genügen vermöge. Dabei vernahm man vom Bundesrat, dass er entsprechende Vorschläge für eine Ergänzung der Bundesverfassung prüfe.

Ende August, also noch vor der Volksabstimmung über die «Initiative Recht auf Wohnung», wurde von Bundesrat E. Brugger anlässlich einer Presseorientierung ein neuer Verfassungsartikel in Aussicht gestellt. Wenige Wochen später ist der Entwurf eines solchen den Kantonen, Parteien und weiteren daran interessierten Kreisen — darunter auch der Schweizerische Verband für Wohnungswesen — zur Stellungnahme zugestellt worden.

An der erweiterten Sitzung des Zentralvorstandes unseres Verbandes vom 14. November 1970 in Bern, wurde eine kleine Kommission zur Prüfung des vorliegenden Entwurfes für einen neuen Verfassungsartikel bestimmt. Vorsitzender ist der Verbandspräsident A. Maurer, Stadtrat, Zürich. Das Ergebnis der Arbeiten dieser Kommission wird am 9. Januar 1971 an einer weiteren erweiterten Sitzung des Zentralvorstandes zur Diskussion gestellt, um abschliessend in der Vernehmlassung die Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen zur Neuordnung der Wohnbauförderung und zur neuen Verfassungsgrundlage zu begründen. Im Anschluss veröffentlichen wir eine Zusammenfassung der Vernehmlassung. Red.

### Die Bedeutung des Wohnungswesens

Das Wohnen stellt nicht nur ein Elementarbedürfnis des Einzelnen dar, sondern muss auch den sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung tragen. Die Wohnungsver-sorgung ist für die Entwicklung des Menschen, der Familien und der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. Insbesondere in den hochentwickelten Industriestaaten stellt sich immer mehr das Problem menschlich tragbarer und würdiger Lebensbedingungen. So entstehen räumliche und soziale Probleme, die ohne Mithilfe der öffentlichen Hand kaum gemeistert werden können.

Die Erkenntnis von der wachsenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Wohnungsproblems ist nicht neu. Es liegt hier, wie auf so vielen anderen Gebieten der modernen Zivilisation, ein Bereich vor, welcher der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft bedarf, sollen zeit- und sachgerechte Lösungen gefunden werden. Dabei kommt dem Staat vornehmlich eine fördernde und koordinierende Funktion zu. Der Staat muss sich demnach um die Belange des Wohnungsbaues kümmern und diese in den Gesamtrahmen angemessener Umweltbedingungen stellen.

### Grundzüge der staatlichen Wohnungsmarktpolitik

Mit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues ist neu die zusätzliche Massnahme der Bundeshilfe für die Erschliessung von Bauland hinzugekommen. Im weiteren beantragt der Bundesrat dem Parlament, die im Gesetz vorgesehenen weiteren 400 Millionen

Franken zur Gewährung von Darlehen für die Kapitalbeschaffungshilfe zu bewilligen.

Die Neuordnung der kommenden Wohnbauförderung soll langfristig sein und im Rahmen einer zweckmässigen Raumplanung der Erhöhung des Angebotes preisgünstiger Wohnungen dienen. Insbesondere ist der Kreis der Begünstigten über die Familie hinaus auf Betagte, Pflegebedürftige und Personen mit beschränktem Einkommen und Vermögen zu erweitern. Daneben ist der Erwerb zu Eigentum von neu erstellten Wohnungen und Einfamilienhäusern durch Familien, die in bescheidenen Verhältnissen leben, zu erleichtern. Diese Ziele sollen insbesondere durch folgende Massnahmen angestrebt werden:

- Erschliessungshilfe
- Förderung der Beschaffung von Bauland
- Finanzierungshilfe für den Wohnungsbau
- Förderung der Bauforschung und Baurationalisierung
- Harmonisierung der Bauvorschriften
- Wohnungsmarktforschung
- Hilfe bei Kapitalverknappung

### Erschliessung und Beschaffung von Bauland

Die Bundeshilfe für die Erschliessung von Bauland ist, wie bereits erwähnt, bei der letzten Revision des Wohnbauförderungsgesetzes als neue und zusätzliche Massnahme berücksichtigt worden. Sie soll auch in der Neuordnung weitergeführt werden. Eine Erschliessungshilfe ist auch im Ausführungsgesetz zum Bodenrecht vorgesehen. Zweck, Umfang und Empfänger jener Hilfe sind indessen primär und auf die Raumordnung ausgerichtet. Es geht darum,

### die ungeordnete Überbauung des Landes zu verhindern

oder positiv ausgedrückt, die Überbauung und die künftige Besiedlung in die erwünschte Richtung zu steuern. Die Entwicklung hat gezeigt, dass die Raumordnung auch für wohnbaupolitische Anstrengungen unerlässlich ist. Das Bodenrecht und die darin vorgesehene Erschliessungshilfe für die Infrastruktur-Grundausrüstung der Gemeinden sowie für die Groberschliessung von Wohn- und anderen Baugebieten wird sich aber vorwiegend indirekt, eben als Instrument der umfassenden Planung, auf den Wohnungsbau auswirken. In Koordination damit ist es aber im Rahmen der Wohnbauhilfe angezeigt, direkt im Zusammenhang mit einzelnen Wohnbauprojekten Erschliessungshilfe zu gewähren, und dies nicht nur an Kantone und Gemeinden, sondern auch an private Baugenossenschaften. Es ist deshalb zweckmässig, wenn diese Erschliessungshilfe in der Verfassung im Rahmen der Wohnbauförderung ausdrücklich vorgesehen wird. Da der Bund nicht alle Erschliessungsprojekte finanzieren kann, wird er seine Hilfe selektiv ausgestalten müssen und sie vor allem dort einzusetzen haben, wo die Wohnungsknappheit am grössten ist und die Hilfe für die Wohnbauförderung die stärksten Wirkungen zeitigt. Unter dieser Einschränkung dürfte das künftige Erschliessungsrecht des Bundes nach folgenden Grundsätzen ausgerichtet werden:

— Die Gemeinden sollen verpflichtet werden können, die künftige Nutzung ihres Gemeindegebietes sowie die hierfür notwendigen Erschliessungen festzulegen. Ausserdem sollen die Gemeinden über einen Finanzrichtplan verfügen, der zwar unverbindlich ist, an dem aber doch die zur Planverwirklichung erforderlichen finanziellen Aufwendungen und die dafür verfügbaren Mittel abgeschätzt werden können.

— Wo ungünstige Grundstückverhältnisse oder die Sanierung eines Quartiers es erfordern, soll den Grundeigentümern durch Baulandumlegung (Erschliessungs- und Neuordnungsumlegung) oder durch Grenzregulierung eine rationelle Überbauung ermöglicht werden. Dabei hätte der Bund nur die Voraussetzungen festzulegen, unter denen das Verfahren

zur Landumlegung und Grenzregulierung einzuleiten ist; der Vollzug wäre Sache der Kantone.

— Der Bund fördert die Grob- und Feinerschliessung von Bauland für den Wohnungsbau, indem er die Aufnahme von Darlehen beim Bankensystem ermöglicht oder selbst Darlehen gewährt. Der Weg über die Banken sollte die Regel sein.

— Der Bund fördert die vorsorgliche Sicherung von Bauland zu Wohnzwecken, sofern dieses in absehbarer Zeit der Überbauung zugeführt wird.

Bei der Förderung des Wohnungsbaues ist einer verkehrsgerechten Erschliessung neuer Siedlungsgebiete Rechnung zu tragen. Diese Planung soll im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln erfolgen.

### **Massnahmen zur Mietzinsverbilligung**

Die bisherigen Massnahmen der Wohnbauförderung bezweckten die Herstellung eines ausreichenden Wohnungsangebotes und mithin die Erreichung eines freien, selbsttragenden Wohnungsmarktes. Es zeigt sich, dass auf dem Gebiete der Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen eine dauernde staatliche Hilfe notwendig ist, die ausserdem wirksamer als bisher sein muss. Dies ergibt sich einmal daraus, dass die Nachfrage nach Wohnungen weiterhin viel rascher zunehmen wird als die Bevölkerung und weil der Zustrom zu den Agglomerationen anhält und die an sich sehr begrüssenswerte Wohlstandssteigerung auch zu einer Nachfrage nach mehr und vor allem besserem Wohnraum führt. Hinzu kommt der soziologische Wandel in der Familienstruktur. Sorge bereitet die Tatsache, dass die Mieten in letzter Zeit besonders rasch gestiegen sind. Es ist dies eine Folge des Nachfrageüberhanges, der Bodenverknappung in den Agglomerationen, der Kapitalknappheit und der damit verbundenen Hypothekarzinssteigerungen sowie der Baukostensteigerung.

In der langfristigen Neuordnung wird all diesen Umständen Rechnung zu tragen sein. Die allgemeine Wohnbautätigkeit ist zu erleichtern und zu fördern. Ferner ist der Mietzinssteigerung zu begegnen, einerseits durch direkte Verbilligung, andererseits durch Beeinflussung jener Faktoren, welche zur Teuerung beitragen.

Als Massnahme gegen die Bodenverknappung ist in erster Linie die Erschliessungshilfe zu nennen, womit das Angebot an baureifem Land erhöht werden soll. Im weiteren Sinn gehört aber dazu auch das ganze Bodenrecht. Durch sinnvolle Besiedlung soll die Bodenvergeudung verhindert werden.

Wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, vermögen manche Bauträger die Mittel zur Restfinanzierung nicht aufzubringen. Hier soll der Bund durch Verbürgung dafür sorgen, dass die nötigen Gelder bei den Banken beschafft werden können, bzw. mit nachrangigen Darlehen einspringen.

Schon bisher konnte der Bund, zusammen mit den Kantonen, Kapitalzinszuschüsse gewähren und — in Zeiten der Mittelverknappung — Kapital zur Verfügung stellen. Das bisherige System war jedoch starr und zu einseitig nur auf Familien ausgerichtet. Deshalb hat der Bundesrat in der Botschaft vom 26. August 1970 über weitere Massnahmen für die Wohnbauförderung einen Systemwechsel sowohl in bezug auf den Kreis der Begünstigten als auch in bezug auf die Form der Hilfe angekündigt. In Zukunft soll das Ausmass der öffentlichen Hilfe die Wertsteigerung der Objekte berücksichtigen und der Einkommenslage der Mieter angepasst werden können. Bei der Bundeshilfe steht eine Lösung mit von den Banken zu gewährenden Darlehen im Vordergrund, deren Bedingungen durch die Mithilfe des Bundes besonders günstig ausgestaltet werden können. Die Hilfe des Bundes ist grundsätzlich zurückzubezahlen, fliesst dabei in einen Fonds de roulement und kann alsdann erneut für die Zwecke der Wohnbauförderung eingesetzt werden.

### **Erleichterung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum**

Die zweite obenerwähnte Zielsetzung der langfristigen Neuordnung, die Erleichterung des Erwerbs zu Eigentum von neu erstellten Wohnungen und Einfamilienhäusern durch Familien, kann durch die gleichen Massnahmen verwirklicht werden, die für die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen getroffen werden. Die dazu erforderlichen Darlehen können ebenfalls unter Heranziehung des Fonds de roulement gewährt werden.

### **Wohnungsversorgung für Betagte, Pflegebedürftige und Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten**

Die Arbeiten an der langfristigen Neuordnung haben ergeben, dass das Problem der Wohnungsversorgung für Pflegebedürftige und Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten, wie zum Beispiel Lehrlinge, Studenten usw. nicht übergangen werden darf und eine Lösung erfordert.

### **Bauforschung und Baurationalisierung**

Nach geltendem Recht kann Bundeshilfe gewährt werden für Forschungsarbeiten zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau, soweit diese Arbeiten nicht unmittelbar Erwerbszwecke verfolgen. Alle Prognosen weisen auf eine stetige Zunahme des gesamten Bauvolumens hin. Sie muss angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes mit einem beschränkt verfügbaren Bestand an Arbeitskräften bewältigt werden. Bereits heute erreicht oder überschreitet die Nachfrage nach Bauleistungen in den Ballungsgebieten die Kapazitätsgrenze der Bauwirtschaft. Sollte diese Entwicklung anhalten, so wird darunter erfahrungsgemäss zuerst der Wohnungsbau zu leiden haben. Eine weitere Steigerung der Produktivität drängt sich deshalb auf. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Förderung der Bauforschung und eine Rationalisierung der Bauproduktion durch Normierung und Standardisierung von Baustoffen, Bauteilen und Bauten. Für eine rationelle Bauproduktion ist zudem die Abstimmung der zahlreichen Bauvorschriften unerlässlich, ebenso die Ausarbeitung von Richtlinien für zweckmässige Bebauungspläne und Baubewilligungsverfahren. Es gehört zu den Aufgaben der Bauforschung, die notwendigen Grundlagen zu erarbeiten.

### **Wohnungsmarktforschung**

Wiederholt hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Kenntnisse über die Vorgänge auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere die entsprechenden statistischen Unterlagen, ungenügend sind. So fehlen zum Beispiel zuverlässige Angaben über Zweit- und Leerwohnungen, Wohnungsansprüche und die Relation Miete/Einkommen, Finanz- und Eigentumsverhältnisse sowie eine umfassende Übersicht über alle das Bauwesen betreffenden kantonalen und kommunalen Vorschriften. Zur Vermeidung von Fehlinvestitionen ist eine systematische Erforschung der langfristigen Wohnbedürfnisse und der voraussichtlichen Entwicklung des Wohnungsmarktes von besonderer Bedeutung. Damit die künftige Wohnbaupolitik des Bundes als eine Daueraufgabe auf zuverlässige wissenschaftliche Grundlagen abgestellt werden kann, ist eine dauernde Wohnungsmarktforschung nötig.

### **Hilfe bei Kapitalverknappung**

Wie die Erfahrung zeigt, können Kapitalverknappungen nicht zuletzt infolge der zunehmenden internationalen Verflechtung der Geld- und Kapitalmärkte unvermittelt auf-

treten. Diese treffen den Wohnungsbau bedeutend stärker als den industriell-gewerblichen oder den öffentlichen Bau. Deshalb sieht bereits die bisherige Gesetzgebung für Zeiten von Störungen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes vor, dass der Bund den Finanzinstituten Darlehen gewähren kann. Die Möglichkeit, dem Wohnungsbau Kapitalhilfe gewähren zu können, muss auch in der langfristigen Neuordnung vorgesehen werden. Dies bedingt, dass der Bund entsprechende Mittel auf dem Kapitalmarkt aufnimmt. Eine Wohnbauanleihe würde indessen weitgehend von den gleichen institutionellen Anlegern gezeichnet, die ohnehin für die Hypothekendarfinanzierung aufkommen. Die dem Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Gelder würden soweit nicht wesentlich vermehrt. Hingegen kommt dieser Massnahme insoweit eine gewisse Steuerungsfunktion zu, als die beschränkten Mittel in vermehrter Masse dem Bau preisgünstiger Wohnungen zugeführt werden können.

Indessen ist zu beachten, dass dem Wohnungsbau auch durch die zur Verfügung stehenden Baukapazitäten Grenzen gesetzt sind. Auch wird den konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen werden müssen. Bei der Kapitalhilfe des Bundes geht es vor allem darum, den Anteil an mietzinsgünstigen Wohnungen im Rahmen des Gesamtbauvolumens zu vermehren, ohne dass dadurch eine Überforderung des Baumarktes und damit eine inflationsfördernde Wirkung eintritt.

### Verfassungstext

Die vorstehenden Darlegungen zeigen, dass ein neuer Verfassungsartikel nötig ist, sollen die aufgezeigten Gesichtspunkte einer künftigen Wohnbaukonzeption berücksichtigt werden können. Der zur Vernehmlassung zugestellte neue Verfassungstext hat folgenden Wortlaut:

#### Artikel 34 sexies BV neu

1. Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues und des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum. Die Bundesgesetzgebung wird bestimmen, an welche Bedingungen die Hilfe des Bundes zu knüpfen ist.
2. Der Bund ist insbesondere befugt:
  - a) die Beschaffung und Erschliessung von Bauland für den Wohnungsbau zu erleichtern.
  - b) Bestrebungen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens zugunsten der Familie, von Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten, sowie der Betagten und Pflegebedürftigen zu unterstützen;
  - c) Die Bau- und Wohnungsmarktforschung sowie die Baurationalisierung zu fördern;
  - d) die Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau in Zeiten einer Mittelverknappung auf dem Markt zu erleichtern
3. Er ist befugt, die zur Erschliessung nötigen rechtlichen Vorschriften zu erlassen.

4. Soweit diese Massnahmen nicht ihrer Natur nach dem Bund allein obliegen, können die Kantone beim Vollzug zur Mitwirkung herangezogen werden.
5. Die Kantone und zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören.

Art. 34 quinquies Abs. 3 BV wird aufgehoben

### Schlussbemerkungen

Der neue Verfassungsartikel soll die klare und unmissverständliche Anerkennung der Wohnbauförderung als einer verfassungsmässigen Daueraufgabe des Bundes ausdrücken, wobei die Kantone die Massnahmen des Bundes durch selbständige Aktionen zu ergänzen haben. Zudem ermöglicht er die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, ohne die eine zeitgemässe und zweckmässige Lösung der Wohnbauprobleme nicht möglich ist. Die Kompetenzen des Bundes sollen, mit Ausnahme der Befugnisse zum Erlass der zur Erschliessung nötigen rechtlichen Vorschriften, auf Förderungsmassnahmen beschränkt und die Bauwirtschaft in der Marktordnung integriert bleiben. Was die Öffentlichkeit an die Erschliessung, die Mietzinsverbilligung, an die Bauforschung und Kapitalbeschaffung beitragen kann, soll sich an die bewährten Grundsätze der Subsidiarität staatlicher Tätigkeit halten.

Es wird Sache der Gesetzgebung sein, die auf Grund dieser Verfassungsbestimmung zu treffenden konkreten Massnahmen näher zu umschreiben. Die Arbeiten für ein neues Wohnbauförderungsgesetz, das im Jahr 1973 in Kraft treten sollte, sind im vollen Gange. Selbstverständlich werden wir zu gegebener Zeit ein weiteres Vernehmlassungsverfahren durchführen.

Die für eine wirksame zukünftige Wohnbauförderung notwendigen öffentlichen Mittel werden erheblich sein; indessen wird der Bund hierfür nicht unbeschränkt Gelder zur Verfügung stellen können. Es ist noch offen, ob allenfalls für die einzelnen Massnahmen des Bundes ein Gesamtplafond vorgesehen werden soll, wie dies bereits im geltenden Wohnbaugesetz der Fall ist. Im weitern wird der Anteil des Bundes unter Berücksichtigung seiner übrigen Aufgaben im Rahmen der jeweiligen Voranschläge und der langfristigen Finanzplanung festzulegen sein. Das wird zur Folge haben, dass der Bund nicht überall helfen kann. Er wird seine Hilfe vielmehr selektiv ausgestalten und seine beschränkten Mittel einsetzen müssen, wo die Wohnungsknappheit am grössten ist und für jene Bevölkerungskreise, die es am nötigsten haben. Dabei sind wir der Auffassung, dass das heutige komplizierte Verfahren, wo in der Regel Bund, Kanton und Gemeinde gleichzeitig Hilfe für dasselbe Wohnbauobjekt leisten, aufgegeben werden sollte. Hingegen wären die Kantone im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu verpflichten, durch selbständige Förderungsmassnahmen die vom Bund ausgelöste Aktion zu verbreitern.



Lärmgeschützt wohnen in Kalksandsteinwänden

AG HUNZIKER + CIE

Kalksandsteinfabriken  
in Brugg,  
Olten und Pfäffikon SZ