

10 356

Bericht
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung
und den Ausbau des Familienschutzes

(Vom 3. September 1969)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Das Aktionskomitee für das Recht auf Wohnung in Lausanne hat am 11. Oktober 1967 der Bundeskanzlei das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes mit 83 526 gültigen Unterschriften eingereicht. Dieses Volksbegehren wurde durch Bundesratsbeschluss vom 21. November 1967 als formell zustandegekommen erklärt. Es ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gekleidet und hat folgenden Wortlaut:

I.

Artikel 34^{quinquies}, Absatz 3, der Bundesverfassung wird wie folgt abgeändert:

Die Worte «... und Wohnungs-(wesen) ...» werden aufgehoben.

II.

Die Bundesverfassung wird durch Aufnahme eines neuen Artikels 34^{sexies} ergänzt, mit nachfolgendem Wortlaut:

«Der Bund anerkennt das Recht auf Wohnung und trifft die zu seiner Sicherung notwendigen Massnahmen, damit Familien und Einzelpersonen sich eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung beschaffen können, deren Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Der Vollzug der auf Grund dieses Absatzes ergehenden Gesetze erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; private und öffentliche Körperschaften können beigezogen werden.

Entsteht trotzdem in einem Kanton oder einer Agglomeration ein Mangel an Wohnungen, so trifft der Bund im Einvernehmen mit den betreffenden Kanton die notwendigen, zeitlich begrenzten Massnahmen zum Schutze der Familien und

Einzelpersonen vor ungerechtfertigten Mietvertragskündigungen, gegen über-
setzte Mietzinsen und gegen alle anderen Missbräuche.»

III.

Die Ausführungsgesetzgebung tritt auf 1. Januar 1970 in Kraft.

Massgebend ist der französische Text.

Zwischen dem französischen Urtext und dem deutschen Wortlaut der vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikels 34^{sexies} Absatz 1 besteht eine Differenz; im deutschen Text fehlen die Worte «oder Kosten». Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes bringt der Bundesrat eine mangelhafte Übersetzung mit dem als massgebend bezeichneten Text in Übereinstimmung. Im vorstehend erwähnten Wortlaut der Initiative ist der Übersetzungsfehler berichtigt.

Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel zugunsten eines Gegenvorschla-
ges der Bundesversammlung versehen.

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Bericht zu diesem Volksbegehren vorzu-
legen.

1. Ausgangslage

1.1 Die bisherige Wohnungspolitik

- a. Nach dem Wegfall der kriegswirtschaftlichen Preiskontrolle bildeten seit dem 1. Januar 1953 befristete Verfassungszusätze die Grundlage für die *Weiterführung mietnotrechtlicher Bestimmungen*. Der Bundesrat hat schon in seiner Botschaft zum ersten Verfassungszusatz vom 26. September 1952 als Fernziel der staatlichen Mietpreispolitik einen selbsttragenden freien Wohnungsmarkt genannt. In der Volksabstimmung vom 13. März 1955 ist das Volksbegehren zum Schutze der Mieter und Konsumenten vom 16. Dezember 1954 vom Volke knapp angenommen, von den Ständen aber verworfen worden. Die nach dieser Abstimmung zustande gekommenen Verfassungszusätze vom 22. Dezember 1955, 24. März 1960 und 9. Oktober 1964 sollten von der staatlichen Mietzinsreglementierung zum freien Wohnungsmarkt überleiten. Besonders deutlich kommt das *Ziel der Eingliederung des Wohnungswesens in die Marktwirtschaft* im geltenden Verfassungszusatz vom 9. Oktober 1964 (AS 1964, 1425; BBl 1964 I 729) zum Ausdruck, der am 6. Dezember 1964 von einer grossen Mehrheit der stimmenden Schweizer Bürger und von allen Ständen angenommen worden ist. Damit wurde der Bund u. a. ermächtigt, bis zum 31. Dezember 1969 Vorschriften über Miet- und nichtlandwirtschaftliche Pachtzinse und zum Schutze der Mieter zu erlassen. Zugleich erhielt der Gesetzgeber den verbindlichen Auftrag, die Vorschriften über die Mietzinse schrittweise, unter Vermeidung wirtschaftlicher Störungen und sozialer Härten, zu lok-

kern. Der geltende Verfassungszusatz schrieb zudem die Ersetzung der Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung in den fünf Grossstädten und deren Agglomerationsgemeinden spätestens auf Ende 1966, in den übrigen Gemeinden auf den 1. Januar 1965 vor. Mit den Massnahmen auf dem Mietzinssektor war immer auch eine Beschränkung des Kündigungsrechtes verbunden. Auf Grund des geltenden Verfassungszusatzes gilt die Kündigungsbeschränkung für alle Mietsachen, deren Mietzinse noch einer Reglementierung unterstellt sind, also heute für alle Mietobjekte, die der Mietzinsüberwachung unterliegen, sowie für die seit 1942 subventionierten Wohnungen.

- b. Der Übergang von der Mietzinskontrolle zur Mietzinsüberwachung und schliesslich die Aufhebung aller Mietzinsvorschriften auf Ende 1969 sollten durch *Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues* erleichtert werden. Der Abbau der Zwangswirtschaft auf dem Mietzinssektor einerseits und die Sicherung eines zahlenmässig ausreichenden Angebotes an Neuwohnungen – bei gleichzeitiger Förderung des sozialen Wohnungsbaues innerhalb der Gesamtproduktion – andererseits waren in dem seinerzeit von der Eidgenössischen Wohnbaukommission vorgeschlagenen 10-Punkte-Programm enthalten. Mit der Ausrichtung des geltenden Verfassungszusatzes auf dieses Programm wurde die frühere Mietpreispolitik zur Wohnungsmarktpolitik erweitert. Der geltende Verfassungszusatz, seine Ausführungsbestimmungen und das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (AS 1966 433) stellen die Konkretisierung dieser Politik dar.

1.2 Die gegenwärtige Situation auf dem Wohnungsmarkt

Die gegenwärtige Situation auf dem Wohnungsmarkt soll durch eine knappe Skizze des geltenden Mieterschutzes, der Mietzinse, der Wohnungsproduktion, des Wohnungsbedarfes und der Anlagekosten charakterisiert werden.

Mieterschutz

Beim Inkrafttreten des geltenden Verfassungszusatzes am 1. Januar 1965 galt die Mietzinskontrolle bzw. Mietzinsüberwachung noch in 1489 Gemeinden. In Ausführung des Verfassungszusatzes sind im Einvernehmen mit den Kantonsregierungen die Mietzinse in einer grösseren Zahl von Gemeinden freigegeben worden. Von den insgesamt 3087 Gemeinden sind heute nach der vollständigen Aufhebung der Mietzinskontrolle noch 419 Gemeinden, die sich auf 18 Kantone verteilen, der Mietzinsüberwachung unterstellt. In diesen 419 Gemeinden wohnten 1960 rund 59 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auch in den nicht freigegebenen Gemeinden sind gewisse in den Ausführungsvorschriften näher bezeichnete Kategorien von Mietobjekten, vor allem die nach dem 31. Dezember 1946 bezugsbereit gewordenen Neubauten, den Überwachungs-

vorschriften nicht unterstellt. Zufolge des Abbruches alter Wohnungen und wegen der Neubautätigkeit nimmt der Anteil der von den Interventionsmassnahmen betroffenen Wohnungen ständig ab. Schätzungsweise unterliegen noch 24 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes der Mietzinsüberwachung. Auf diesen Prozentsatz, vermehrt um die Zahl der subventionierten Wohnungen, erstreckt sich bis Ende Jahr auch die Kündigungsbeschränkung. Der überwiegende Teil unserer Bevölkerung ist demnach schon heute auf den freien Wohnungsmarkt angewiesen. Das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip gilt in der Wohnungswirtschaft bereits in weit grösserem Umfange, als gemeinhin angenommen wird.

Mietzins

- a. Über die *Entwicklung* der Mieten von 1939 bis Ende 1968 gibt Ihnen die Beilage 1 einen Überblick. Die Mietzins für Altwohnungen (vor 1. Januar 1947 erstellt) stiegen in diesem Zeitabschnitt um 93,6 Prozent, während der Mietzinsdurchschnitt aller Wohnungen um 146,3 Prozent zunahm. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Zürcher Baukostenindex um 224,2 Prozent und der Stundenverdienst gelernter und angelernter Arbeiter um 362 Prozent (s. Beilagen 2 und 3).

Die Steigerung des Mietindex wird nicht nur durch die Mietzinserhöhungen, sondern auch durch die laufende Zunahme des Anteils von neuen Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand verursacht.

- b. Die mittlere *Belastung* der Haushalte durch die Mieten ist in den letzten Jahren praktisch konstant geblieben und liegt wesentlich günstiger als vor dem Krieg (s. Beilage 4). Zieht man den höheren Wohnkomfort und die grössere beanspruchte Wohnfläche in Betracht, so ist die Belastung durch die Miete in den letzten Jahren verhältnismässig sogar geringer geworden. Die Erhebungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit wurden durch private Wohnungsmarktanalysen grundsätzlich bestätigt. Es ist klar, dass die festgestellten Durchschnittswerte allein für die Beurteilung der Mietzinsentwicklung nicht genügen und dass auch die Streuungen beachtet werden müssen. Nach zwei unabhängig voneinander durchgeführten privaten Erhebungen gaben nur 13 Prozent der Haushalte über einen Fünftel und 4 Prozent über einen Viertel des Familieneinkommens für die Miete aus.

Hohe Belastungsgrade kommen vor allem bei jungen Haushalten und bei Alleinstehenden (Rentnern, Witwen usw.) vor. Hier sind besonders die niedrigen Einkommen für den hohen Belastungsgrad massgebend. Extreme Belastungsgrade eignen sich indessen nicht als Massstab für allgemeine Massnahmen auf dem Gebiete des Wohnungswesens. In solchen Fällen müssen gezielte Massnahmen getroffen werden.

Wohnungsproduktion

- a. Der im Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission «Wohnungsmarkt und «Wohnungsmarktpolitik» vom Jahre 1963 geschätzte Bedarf ist von der tatsächlichen *Produktion* überschritten worden (s. Beilage 5). Im Mittel der letzten zehn Jahren wurden jährlich über 53 000 Wohnungen erstellt, wovon über 6000 Einheiten mit öffentlicher Hilfe. Auch im laufenden Jahr kann auf Grund der gemeldeten Bauvorhaben mit einer hohen Produktion gerechnet werden. Die entsprechenden Projekte belaufen sich auf knapp 5,6 Milliarden Franken und übertreffen das Vorjahresergebnis um nicht weniger als 900 Millionen Franken oder 19 Prozent. Dies ergibt eine Jahresproduktion von über 9 Wohnungen je 1000 Einwohner. Mit der neu angebotenen Wohnbaufläche und mit dem erreichten Wohnkomfort steht unser Land im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe. Kein anderer Staat hat in den letzten Jahren einen so hohen Anteil seines Bruttosozialproduktes für Wohnbauinvestitionen aufgewendet wie die Schweiz (s. Beilage 6).
- b. Die *Kapazität der Bauwirtschaft*, der Kapitalmarkt und der Wille der Investoren hätten in den letzten Jahren sogar eine noch höhere Wohnungsproduktion erlaubt, wenn genügend baureifes Land vorhanden gewesen und die Baubewilligungsverfahren rascher abgewickelt worden wären. Der Wohnungsbau ist auf entsprechende staatliche Vorleistungen angewiesen (Infrastruktur). Unsere Bauwirtschaft beklagt sich in zunehmendem Masse über die fehlenden Voraussetzungen für eine sinnvolle Bauproduktion und über die langsamen Planungs- und Baubewilligungsverfahren. Auch in Gebieten mit Mangellage, deren Behörden heute vom Bund vermehrte Massnahmen im Bereich des Wohnungswesens verlangen, fehlt es häufig an den notwendigen Voraussetzungen für die Wohnungsproduktion. Ohne sie verlieren die Förderungsmaßnahmen des Bundes ihren Sinn. Die Verhältnisse lassen sich nur verbessern, wenn die zuständigen Gemeinden und Kantone – der Bund verfügt über keine Gebietshoheit – die in ihren Kompetenzbereich gehörenden Grundlagen für die Wohnungsproduktion schaffen.

Wohnungsbedarf

Wenn trotz der hohen Produktion bis heute kein befriedigender Leerwohnungsbestand erreicht werden konnte, so sind dafür vor allem der steigende Wohnraumbedarf je Einwohner, d. h. die sinkende Wohndichte, und das überdurchschnittliche Wachstum unserer Wohnbevölkerung verantwortlich (s. Beilagen 7 und 8). Der zunehmende Wohnraumbedarf ist die Folge des wachsenden Wohlstandes und der Desintegration der Familie. Die Wohnbevölkerung nahm in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt um über 95 000 Bewohner im Jahr zu. Demgegenüber hätte das natürliche Wachstum etwa 0,8 Prozent oder rund 45 000 Personen betragen. So wurde rund die Hälfte des demographischen Wohnungsbedarfs in den letzten Jahren durch das überdurch-

schnittliche Bevölkerungswachstum bewirkt. Mit der angestrebten Stabilisierung des Fremdarbeiterbestandes wird auch der Zuzug der ausländischen Wohnbevölkerung beschränkt werden, so dass wir uns in Zukunft der natürlichen Wachstumsquote nähern dürften. Dementsprechend sollte auch der demographische Wohnungsbedarf zurückgehen, so dass bei gleichbleibender Wohnungsproduktion mit einer gewissen Entspannung des Wohnungsmarktes gerechnet werden kann. Auch der Übergang zum freien Wohnungsmarkt wirkt in derselben Richtung, haben doch die zum Teil weit unter dem Marktwert liegenden Mieten in der Zeit der Mietzinskontrolle und -überwachung einen künstlichen Mehrbedarf an Wohnraum geschaffen und mit zu der sehr niedrigen Wohndichte in den Zentren der Agglomerationen geführt.

Anlagekosten

In den letzten vier Jahren sind die Baukosten und Baulandpreise weitgehend konstant geblieben, ausgenommen in den deutschschweizerischen Agglomerationen. Diese günstige Entwicklung wurde einerseits durch die Produktivitätssteigerung (Baurationalisierung) und andererseits durch den schärferen Wettbewerb in der *Bauwirtschaft* ermöglicht. Die Zunahme der Nachfrage nach Bauleistungen und die Expansion der Gesamtnachfrage haben in den letzten Monaten nun allerdings neue Auftriebskräfte ausgelöst, so dass mit einer Verteuerung der Wohnungsproduktion gerechnet werden muss. Die Anstrengungen zur Rationalisierung der Bauproduktion gewinnen auch unter diesem Aspekt an Bedeutung. Die weitere Entwicklung der *Baulandpreise* hängt von der Nachfrage und vom Angebot an baureifem Land ab. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die öffentlichen Gebühren und Auflagen in vielen Fällen einen hohen Prozentsatz der Baulandpreise ausmachen (stellenweise bis 50%). Besonders bei den aus wirtschaftlichen Gründen angestrebten grösseren Überbauungen werden vom Bauträger häufig zusätzliche Leistungen verlangt, die den Rationalisierungseffekt der Grossüberbauung hinfällig machen.

1.3 Der Inhalt des Volkbegehrens

- a. Das erste Begehren ist *formeller* Natur und auf eine Änderung des Artikels 34^{quinquies} Absatz 3 der Bundesverfassung gerichtet. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut: «Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen. Ein Bundesgesetz wird bestimmen, an welche Bedingungen die Bundesbeiträge geknüpft werden können. Es wird die baupolizeilichen Bestimmungen der Kantone vorbehalten.» Die Worte «... und Wohnungswesen ...» sollen aufgehoben werden, offenbar deshalb, weil sie im Falle der Aufnahme des vorgeschlagenen neuen Artikels 34^{sexies} überflüssig werden.

b. Dieser neue Artikel 34^{sexies} bildet das Kernstück des Volksbegehrens. Darin wird vorerst das *Recht auf Wohnung* verankert und der Bund verpflichtet, die zur Sicherung dieses Rechtes notwendigen Massnahmen zu treffen. Das Initiativkomitee hat das Volksbegehren in einem Begleitschreiben erläutert, darin jedoch die Frage offen gelassen, ob das Recht auf Wohnung im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechtes gegenüber dem Staate einen Anspruch verschaffe oder eher als verpflichtendes Programm für die vom Staat zu führende Wohnbaupolitik zu verstehen sei. Nach dem Wortlaut des Begehrens müssen die staatlichen Massnahmen jedenfalls äusserst umfangreich sein. Auch wenn das Recht auf Wohnung nicht als klagbarer Anspruch des Einzelnen verstanden wird, ist es nach dem Text der Initiative doch erst dann erfüllt, wenn «Familien und Einzelpersonen sich eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung beschaffen können, deren Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt». Ob es sich dabei um die Befriedigung eines subjektiven Bedürfnisses handelt oder ob das Bedürfnis wie auch der Begriff der finanziellen Leistungsfähigkeit in der Ausführungsgesetzgebung objektiv abgegrenzt werden können, bleibt unklar. Nach dem Begleitbrief des Initiativkomitees sollen die Massnahmen das Gleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt herstellen und annehmbare Mietzinse für breite Schichten der Bevölkerung schaffen. Dabei handelt es sich um eine dauernde Aufgabe des Bundes.

Dagegen sind die in Absatz 2 des neuen Verfassungsartikels postulierten *Massnahmen zum Schutze vor ungerechtfertigten Kündigungen, gegen übersetzte Mietzinse und gegen alle andern Missbräuche* zeitlich begrenzt und sollen nur getroffen werden, soweit ein Mangel an Wohnungen besteht, sinngemäss also dann und für jene Orte, wo das Recht auf Wohnung vorübergehend nicht verwirklicht ist. Aus dem erwähnten Begleitschreiben geht hervor, dass die bisher auf den befristeten Verfassungszusatz gestützten Massnahmen (Mietpreisüberwachung und Kündigungsschutz) als völlig ungenügend betrachtet werden.

Das letzte Begehren verlangt die *Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung auf den 1. Januar 1970*. Das Begehren ist folgerichtig, weil der geltende Verfassungszusatz auf dieses Datum abläuft. Praktisch erwies es sich schon im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative jedoch als unerfüllbar. Nicht allein das Volksbegehren ist zu beraten und zur Abstimmung zu bringen; im Falle der Annahme der Initiative wäre die Ausführungsgesetzgebung dem parlamentarischen Verfahren und dem Referendum zu unterstellen. Wegen der offenbaren Unmöglichkeit, den Termin für die Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung einzuhalten, stellt sich die Frage der Gültigkeit der Initiative. Darüber hat nach Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes (AS 1962, 778) die Bundesversammlung zu befinden. Die Eidgenössische Justizabteilung verneint die Frage für den Fall, dass Ziffer III des Volksbegehrens, wo das Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung auf den 1. Januar 1970 vorgesehen wird, faktisch nicht verwirklicht werden könnte. Dieses Begehren sei ein Bestandteil der Initiative. Seine

faktische Unerfüllbarkeit habe die Ungültigkeit der Initiative als Ganzes zur Folge. Die eidgenössischen Räte haben am 15. Dezember 1955 das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben ungültig erklärt (BBl 1955 II 1463), wobei in den betreffenden Beschluss keine Begründung aufgenommen wurde, jedoch die zeitliche Undurchführbarkeit des Begehrens als einer der Gründe für dessen Ungültigerklärung betrachtet wurde (Sten Bull. SR 1955 152/187: Beschluss des Ständerates vom 22. September 1955, Erwägungen Ziffer 4; vgl. Sten Bull. SR 1952 269). In bezug auf das vorliegende Volksbegehren ist aber darauf hinzuweisen, dass die Fristsetzung für das Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung wohl als Ziffer III einen Bestandteil des Volksbegehrens bildet, aber nicht im Wortlaut des zur Aufnahme in die Bundesverfassung vorgeschlagenen Artikels 34^{sexies} figuriert, während beim erwähnten Volksbegehren für eine Rüstungspause die zeitliche Bestimmung unmittelbar im Wortlaut der als allgemeine Anregung konzipierten Initiative enthalten war (BBl 1954 II 1175). Ferner ist nicht auszuschliessen, dass im Falle einer Gutheissung des Volksbegehrens rechtlich die rückwirkende Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung möglich sein könnte, wenn dies auch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Es kann also unter diesem Gesichtspunkt nicht von einer materiellen Undurchführbarkeit der Initiative gesprochen werden. Wir betrachten daher das Volksbegehren, trotz erheblicher Bedenken, als gültig. Dabei halten wir auch fest, wenn wir es auch keinesfalls für entscheidend halten, dass den Leitern der Initiativbewegung die Unerfüllbarkeit des in Ziffer III gestellten Begehrens bekannt gewesen sein muss, dass sie aber ihrerseits bei Nichteinhaltung des geforderten Termins die Initiative offenbar nicht als gegenstandslos betrachten.

2. Würdigung des Volksbegehrens

2.1 Einleitung

Das Volksbegehren gibt Anlass zu einer kurzen grundsätzlichen Betrachtung unseres Wohnungswesens. Dieses ist mit allen Bereichen des Lebens, der Gesellschaft und der Wirtschaft so eng verbunden, dass sich seine Probleme und Aufgaben nur im Rahmen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bewältigen lassen. Diese Ordnung strebt ein grösstmögliches Mass an persönlicher Freiheit, Eigenständigkeit, Selbstverantwortlichkeit und sozialer Sicherheit an. Unsere Wohnungspolitik darf deshalb nicht dazu führen, dass die Bemühungen um die Wohnungsversorgung allein dem Staate überlassen bleiben und dieser sich auf dem Gebiete des Wohnungswesens zum totalen Versorgungsstaat entwickelt. Vielmehr sollte die Wohnungspolitik dazu führen, dass sich möglichst viele Glieder der Gesellschaft auf die Dauer eigenverantwortlich, ohne sozialpolitische Subventionen behaupten können. Dementsprechend wird es auch im Wohnungswesen die zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand sein, die Voraussetzungen für eine gesunde Entwicklung zu schaffen und *Hilfe zur Selbsthilfe* zu leisten.

Hingegen ist das Wohnungswesen in hohem Masse auf öffentliche Vorleistungen angewiesen, ohne die es sich nicht entfalten kann. Ferner gehört es zu den Aufgaben unseres Sozialstaates, im Bereiche der Wohnungsversorgung ein bestimmtes Existenzminimum sicherzustellen. Zur Wahrung eines grösstmöglichen Masses an persönlicher Freiheit müssen aber die staatlichen Eingriffe auf die unbedingt erforderlichen Massnahmen beschränkt bleiben.

Im Folgenden wird nun zu den wichtigsten Forderungen der Initiative Stellung genommen.

2.2 Das Wohnbedürfnis

Die Initianten fordern, dass sich Familien und Einzelpersonen eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung beschaffen können. Damit stellt sich sofort die Frage, wie die Voraussetzungen im einzelnen aussehen müssten.

- a. Von sehr grosser Bedeutung für die «Familiengerechtigkeit» einer Wohnung ist vorerst die *Wohnungsgrösse*. Die entsprechenden Anforderungen sind abhängig von der Haushaltgrösse, von der Familienstruktur und vom jeweiligen Wachstumsstand der Familien. Der Entwicklungsgang einer Familie kennt im allgemeinen drei Phasen: Wachstum, Stagnation und Rückbildung. Damit wandelt sich auch der Raumbedarf mit der Zeit. Schliesslich sind auch die individuellen Bedürfnisse der einzelnen Familienmitglieder sehr unterschiedlich, je nach Beruf, Arbeitszeit usw.
- b. Neben der Wohnungsgrösse gehören eine zweckmässige haustechnische *Ausstattung* und eine gute Grundrissgestaltung (Wohnkomfort) zu den Kriterien, nach denen die Mindestanforderungen an die Wohnungen beurteilt werden müssen. Auch die *Lage* und die *Umweltverhältnisse* der Wohnung gewinnen im Hinblick auf die Wohnbedürfnisse grosse Bedeutung. Die einzelnen Wohnungen sind immer Bestandteil eines Siedlungsbildes, dessen Ordnung einen erheblichen Einfluss auf das Wohnen ausübt. Die Verbindungen der Wohnstätten mit den kulturellen Zentren, den Arbeitsstätten, Verwaltungsinstitutionen, Spitälern, Erholungseinrichtungen gehören ebenfalls zu den Kriterien für die Beurteilung der Mindestanforderungen an die Wohnungsversorgung. Zu den vitalen Bedürfnissen der Bewohner zählt schliesslich auch eine ausreichende Abschirmung gegenüber Lärm und unerwünschtem Einblick.

Diese wenigen Hinweise zeigen, dass es ein taugliches Kriterium für das Wohnbedürfnis nicht gibt. Dieses Bedürfnis selbst und die Form seiner Befriedigung sind sehr unterschiedlich und einem dauernden Wandel unterworfen. Es wird immer nur eine individuelle, konkrete Beurteilung möglich sein. Mit dem Entwicklungsgang der Familie, dem Arbeitsplatz, dem sozialen Aufstieg, der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung ändern sich auch die Anforderungen an Art, Grösse, Ausstattung und Standort der Wohnungen. Dementsprechend ist auch die staatliche Sicherung einer den echten Bedürfnissen ent-

sprechenden Wohnungsversorgung, welche diesen Erwägungen Rechnung trägt, nicht möglich, es sei denn, der Staat nähme auf die Wohnungsverteilung direkt Einfluss. Dies würde aber zu einer zentral geleiteten staatlichen Wohnungsversorgungswirtschaft führen. Wohnungsstandard und Wohnbedürfnis müssten dabei amtlich fixiert werden. Eine solche Wohnungspolitik wäre mit den Grundsätzen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung unvereinbar und sachlich unzweckmässig. Unsere freiheitliche Wohnungspolitik hat unser Land im internationalen Vergleich mit an die Spitze der Wohnungsproduktion und des Wohnungsstandards gebracht. Länder mit vorwiegend staatlich gelenkter Wohnungswirtschaft weisen durchwegs schlechtere Verhältnisse auf.

2.3 Angemessener Mietzins

Ferner verlangt das Volksbegehren, dass der Mietzins oder die Kosten für die bedürfnisgerechten Wohnungen die finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Es entspricht durchaus der Konzeption unseres Sozialstaates, wenn an ihn die Forderung gestellt wird, dass er für alle Bürger eine Mindestwohnungsversorgung sicherstellt. Auch bei einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt wird es Mitbürger geben, die den marktgerechten Mietzins nicht aus eigener Kraft aufbringen können. In diesen Fällen müssen Mietbeihilfen geleistet werden, deren Höhe sich nach der Differenz zwischen den tatsächlichen und den sozial zumutbaren Ausgaben für die Wohnung bemisst. Diese gezielten Mietbeihilfen sind marktkonform und beeinträchtigen den Marktmechanismus nicht. Sie erlauben eine gerechte, nach den Bedürfnissen und wirtschaftlichen Verhältnissen der Haushalte abgestimmte Hilfe, die der jeweiligen Lage des Empfängers angepasst werden kann.

Schon das geltende Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965 hat das System der Verbilligung der Mietzinse für einkommensschwache Haushalte eingeführt. Mit der angestrebten Verlängerung dieses Gesetzes sollen auch weiterhin rund 10 Prozent der Wohnungsproduktion preisgünstig abgegeben werden können. Die künftige Wohnungsgesetzgebung wird die Frage zu klären haben, wieweit dieses System beibehalten und verbessert werden soll. Im Sinne unserer wohnungspolitischen Konzeption sind solche Mietzinszuschüsse aber nur dann und in dem Masse zu gewähren, als der Einzelne ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage ist, die marktgerechte Miete selbst aufzubringen.

2.4 Wohnungsmangel und Verstädterungsprozess

Das Volksbegehren verlangt schliesslich in Gebieten mit Mangel an Wohnungen zeitlich begrenzte Massnahmen zum Schutze der Mieter. Diese Forderung kann nur unter Berücksichtigung der Entwicklungstendenzen beurteilt werden.

Der Trend zur Agglomeration

- a. Der tiefgreifende Wandel in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur führt zu einer Konzentration der Bevölkerung, zur *Verstädterung*. Es handelt sich dabei um eine weltweite Erscheinung und um ein Grundphänomen der modernen Gesellschaftsentwicklung. Die Verdichtungstendenz ist vor allem bei unseren grossen Agglomerationen festzustellen. Diese bieten derartige wirtschaftliche und soziale Vorteile, dass von ihnen eine starke Sogwirkung ausgeht. So besteht in diesen «Ballungsräumen» ein differenzierteres Angebot an Arbeitsplätzen und damit eine grössere Freiheit in der Arbeitsplatzwahl. Zudem verfügen diese Ballungsräume über bessere kulturelle, schulische, medizinische und soziale Einrichtungen, welche die sozialen und kulturellen Chancen der Einwohner wesentlich erhöhen. Auch die Transportspesen und Transportzeiten, die Steuerverhältnisse und Sozialleistungen, die Einkaufsmöglichkeiten sind in zentralen Lagen meistens günstiger.
- b. Die Ballungstendenz führt dazu, dass die geringer besiedelten und wirtschaftlich weniger entwickelten Gebiete weiter geschwächt werden und an Anziehungskraft verlieren. Die bestehenden öffentlichen Einrichtungen in diesen Gebieten können nicht mehr voll ausgenützt werden, und für die Anpassung der Infrastruktur an die Entwicklung fehlen oft die Mittel. Auf der anderen Seite entstehen in den Ballungsräumen überproportionale Aufwendungen, so z. B. für den Verkehr, die Versorgung und andere Dienste. Diese Entwicklung führt zu einer auch *ökonomisch problematischen Raumstruktur*. Vor allem aber fördert das zugunsten der grossen Agglomerationen bestehende wirtschaftliche und soziale Gefälle ihr überproportionales Wachstum und bewirkt einen entsprechenden Bedarf an Wohnraum. Dadurch wird die Wohnraumbeschaffung zu einem langfristigen Problem, das sich nur auf regionaler und nationaler Ebene lösen lässt. Diese Feststellung führt gleichzeitig zur Erkenntnis, dass ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt nur im Rahmen grösserer Siedlungsgebiete verwirklicht werden kann. Die Räume ausserhalb der Zentren sollen durch eine bessere Erschliessung und Ausstattung wirtschaftlich und kulturell belebt werden, damit das Gefälle zugunsten der Grossstadt verkleinert und eine entsprechende Entlastung des Wohnungsmarktes erzielt wird.
- c. Aus diesen Hinweisen folgt, dass sich eine sinnvolle *Wohnungspolitik* nur im Rahmen der *Raumordnungspolitik* realisieren lässt. Es gehört deshalb zweifellos mit zu den Aufgaben des Sozialstaates, durch eine bewusst gestaltete Raumordnung die Grundlagen für eine gesunde Entwicklung zu schaffen. Da das Wohnungsangebot in zentralen Lagen der Ballungsräume beschränkt ist, müssen neue Wohngebiete erschlossen und mit den Zentren verbunden werden. Diese Entwicklung zwingt zu einer entscheidenden Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, und zwar sowohl der städtischen Strassennetze als insbesondere auch der Massentransportmittel. Diese allein sind in der Lage, neue Wohngebiete – die wir schaffen müssen

– ausreichend mit den Zentren zu verbinden. In diesen Zentren besteht ein zunehmendes Überangebot von Arbeitsplätzen (vor allem im tertiären Sektor), die an die neuen Wohngebiete angeschlossen werden müssen. Dabei sollten Transportkosten und Transportzeit der Ungunst peripherer Wohnlagen Rechnung tragen, damit das Gefälle zugunsten zentraler Wohnlagen nicht weiter vergrößert wird.

Massnahmen zum Schutze des Mieters

Wie einleitend erwähnt, verlangt nun das Volksbegehren vom Bund in Gebieten mit Mangel an Wohnungen zeitlich begrenzte Massnahmen zum Schutze der Mieter (Mietzinskontrolle, Kündigungsschutz). Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass wegen der Ballungstendenz der Bedarf an Wohnraum in den zentralen Lagen der Agglomeration nicht mehr gedeckt werden kann. In den Kernstädten dieser Agglomerationen wird es praktisch keinen Leerwohnungsbestand mehr geben, so dass die verlangten Massnahmen gar nicht zeitlich begrenzt werden könnten, sondern verewigt würden. Die Erfahrungen in allen westlichen Ländern haben aber gezeigt, dass das System der Mietpreiskontrolle und Mietzinsüberwachung nicht geeignet ist, das Wohnungsproblem zu lösen. Es führt zu Verzerrungen zwischen den Kosten für gleiche Wohnleistungen und zu ersten sozialen Ungerechtigkeiten. Der Schutz ist willkürlich und zufällig; er wird auch jenen Bewohnern gewährt, die darauf nicht angewiesen sind und ihre Wohnungsversorgung eigenständig bewältigen können. Ausserdem haben die staatlichen Eingriffe in das Wohnungswesen überall die private Wohnbautätigkeit gelähmt, so dass der Staat versuchen musste, durch Subventionen die Investitionsbereitschaft wieder zu beleben. Die entsprechenden Mittel waren aber schliesslich vom Steuerzahler und Mieter aufzubringen.

Demgegenüber wurde bei uns die Produktion bis heute praktisch allein von der Privatwirtschaft getragen. Bei der Struktur unserer Bauwirtschaft, bei unserem stark aufgesplitterten Baumarkt und bei unserem föderalistischen Staatsaufbau würde eine Lähmung der privaten Initiative zu einem Zusammenbruch der Wohnungsproduktion führen, der – mindestens kurzfristig – durch keine öffentlichen Massnahmen verhindert werden könnte. Es ist klar, dass staatliche Eingriffe in das Wohnungswesen, welche die Produktion hemmen und den Anreiz zur Erstellung von Wohnungen dämpfen, heute nicht verantwortet werden können und nicht im Interesse des Mieters liegen. Die vom Volksbegehren verlangten Massnahmen in den Mangelgebieten würden das Gegenteil dessen bewirken, was angestrebt wird. Statt einer genügenden Wohnungsproduktion – welche allein langfristig eine Lösung bringen kann – müsste ein Produktionsrückgang eintreten. Durch die Vermietung von Wohnungen unter dem Marktpreis würde zudem die Wohnungsnachfrage noch künstlich gesteigert und die Ballungstendenz verstärkt. Den Wohnungssuchenden – insbesondere den jungen Ehepaaren und den alten Leuten, welche in eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung wechseln

wollen – wäre mit solchen Massnahmen in keiner Weise geholfen. Würde nun – dem Volksbegehren entsprechend – dem Bund die Aufgabe übertragen, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden für eine genügende Wohnproduktion zu sorgen, so müsste er auch den Bedarf steuern können und über die Kompetenz verfügen,

- die Gemeinden zur Erschliessung von Bauland und zur Genehmigung von Wohnbauvorhaben zu verpflichten,
- auf die Regional- und Ortsplanungen direkt einzuwirken, um die notwendigen Wohnbaugebiete ausscheiden und die erforderlichen Verkehrsträger ausbauen zu können,
- das notwendige Wohnbauland gegebenenfalls zu enteignen,
- den Bedarf und damit das Wachstum der Agglomerationen (Bodennutzung, Ansiedlung von Industrien und Dienstleistungsbetrieben usw.) zu steuern.

2.5 Schlussbemerkungen

Die Realisierung des Volksbegehrens würde zu einer staatlich geleiteten Wohnungsversorgung führen. Die Durchsetzung des Rechts auf Wohnung wäre nur mit erheblichen Eingriffen in unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung und in die Autonomie der Kantone und Gemeinden möglich. Das Ziel einer allgemein besseren Wohnungsversorgung lässt sich auf dem vorgeschlagenen Weg nicht erreichen. Das Volksbegehren ist mit unserer freiheitlichen Ordnung unvereinbar. Es geht nicht an, den Staat zum Schiedsrichter über das Wohnbedürfnis zu machen. Seine Mitwirkung muss subsidiär bleiben und sich im wesentlichen darauf beschränken, die Voraussetzungen für eine rationelle Wohnwirtschaft herbeizuführen. Nur dort, wo der Einzelne trotz persönlichen Anstrengungen eine angemessene wohnliche Versorgung nicht erreichen kann, wo ein unverschuldeter Notstand vorliegt, muss der Staat direkt eingreifen.

3. Aufbau einer langfristigen wohnungspolitischen Konzeption

Die in Ziffer 2 dargelegten Erwägungen führen zwingend zur Ablehnung des Volksbegehrens. Wenn wir ausserdem davon absehen, Ihnen einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, so liegt der Grund darin, dass der Bund schon bisher nicht bloss gestützt auf das geltende Wohnbaugesetz aktiv geworden ist, sondern zahlreiche Studien im Hinblick auf eine langfristige wohnungspolitische Konzeption bereits eingeleitet hat. Es sollen deshalb vorerst die wichtigsten dieser Massnahmen skizziert und anschliessend die Grundzüge der Neukonzeption stichwortartig festgehalten werden.

3.1 Bereits eingeleitete Massnahmen

Unter den bereits eingeleiteten Massnahmen verdienen die Bemühungen um die Rationalisierung des Bauens im allgemeinen und des öffentlichen Baues im besonderen, ferner jene um die Liberalisierung der Bauwirtschaft, um die Landesplanung und um eine bessere Wohnungsmarktstatistik Erwähnung.

Baurationalisierung

Die Anforderungen an unsere Bauwirtschaft werden auch weiterhin rasch ansteigen. Dabei können wir aber nicht damit rechnen, dass die Zahl der Arbeitskräfte erhöht wird. Der Zwang zur *Produktivitätssteigerung* ist deshalb unverkennbar. Diese ist vor allem über die Baurationalisierung zu erreichen. Ohne Steigerung der Produktivität besteht auch die Gefahr, dass das erforderliche Bauvolumen nicht mehr bewältigt werden kann und dass dadurch eine ausreichende Wohnungsproduktion in Frage gestellt wird. Es ergibt sich aus diesen wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen die Notwendigkeit einer Neukonzeption des Bauprozesses, besserer Grundlagen für die Bauproduktion, produktionsgerechterer Planung, besserer Bauvorbereitung, sinnvollerer Normierung, Standardisierung und Vereinheitlichung.

Ferner soll es die Bauforschung ermöglichen, die Tendenzen im Bauwesen zu erkennen und frühzeitig entsprechende Ziele festzulegen.

Um all diesen Anforderungen besser zu genügen, wurde an der Eidgenössischen Technischen Hochschule auf den 1. Januar 1969 ein Institut für Hochbauforschung gegründet, welches mithelfen soll, die Grundlagen für eine optimale Bauproduktion zu erarbeiten. Daneben fördert der Bund Forschungsarbeiten zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau. Im Vordergrund stehen Entwicklungsarbeiten, welche der Normierung und Standardisierung von Bauten und Bauteilen dienen. In den Normen werden die Ergebnisse der Forschung und Erfahrung in der knappsten Form ausgewertet. Ohne Normen gibt es keine Serien und ohne Serien keine Industrialisierung und keine Produktivitätssteigerung. Es sind auch umfangreiche Studien im Gange, welche sich mit den Auswirkungen unserer vielfältigen Baugesetzgebung befassen und zu entsprechenden Empfehlungen an die Gemeinden und Kantone führen sollen. Bei der raschen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und dem schnellen Wandel unserer Umwelt werden sich auch die Anforderungen an die Wohnung und den Städtebau ändern. Daraus ergibt sich ein Dauerauftrag für Forschung und Rationalisierung. Die künftige Wohnungspolitik muss stärker als bisher alle Massnahmen fördern, die einem besseren und wirtschaftlicheren Wohnungsbau dienen.

Die besondere *Verantwortung des Staates* auf dem Gebiete des Bauwesens wird offensichtlich, wenn man in Erwägung zieht, dass die öffentliche Hand allein rund 40 Prozent der gesamten Produktion in Anspruch nimmt. (Durch seine Baugesetze, Baubewilligungsverfahren, Planungen usw., beeinflusst der Staat aber auch die ganze übrige Bauproduktion.) Eine Expertenkommission überprüft gegenwärtig das Bauwesen des Bundes, um es der Entwicklung und den Anforderungen der Bauwirtschaft anzupassen. Da jedoch nicht der Bund, sondern die Kantone und insbesondere die Gemeinden die wichtigsten Träger der öffentlichen Bautätigkeit sind, wird eine engere Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden und ein entsprechender Erfahrungsaustausch angestrebt.

Liberalisierung der Bauwirtschaft

Die Aufrechterhaltung bzw. Herstellung des Wettbewerbs auf dem der Wohnungswirtschaft vorgelagerten Baumarkt ist für die Entwicklung der Baupreise wesentlich. Bereits haben verschiedene Branchenverbände das System der Preisabsprachen fallengelassen. Der Bund unterstützt diese Liberalisierungsbestrebungen. Auch die Kartellkommission hat sich mit Teilgebieten der Bauwirtschaft befasst und entsprechende Liberalisierungsmassnahmen eingeleitet.

Landesplanung

Wie wir gesehen haben, bedarf eine sinnvolle Wohnungspolitik der Orts-, Regional- und Landesplanung. Für die Ausbildung von Fachleuten und die Erarbeitung von Grundlagen für die Raumplanung wurde das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH stark ausgebaut. Der Bund hat zudem eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Massnahmen prüft, die der Bund auf dem Gebiete der Raumplanung zu treffen hat.

Wohnungsmarktstatistik

Die bisherige statistische Erfassung des Wohnungsmarktes entspricht nicht mehr den Anforderungen einer künftigen Wohnungsmarktpolitik. Es sollen deshalb die Marktanalysen verbessert und den Bedürfnissen angepasst werden. Bereits die Volkszählung 1970 wird diesem Ziel dienen.

3.2 Skizze der längerfristigen wohnungspolitischen Konzeption

Was nun die eigentliche langfristige wohnungspolitische Konzeption betrifft so bemüht sich ein Arbeitsausschuss der Eidgenössischen Wohnbaukommission um die Ausarbeitung einer Diskussionsgrundlage. Ausgehend vom gesetzten Ziel, nämlich der Gewährleistung des freien Wohnungsmarktes, werden erstens die notwendigen Massnahmen geprüft, welche die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes sicherstellen, und zweitens gezielte staatliche Hilfen für Härtefälle in Aussicht genommen.

- a. Wir haben bereits erwähnt, dass das Wohnungswesen auf bedeutende *Vorleistungen der öffentlichen Hand* angewiesen ist. Vor allem müssen die Grundlagen für die Bauproduktion verbessert werden:
- Langfristige Planung und Baulanderschliessung,
 - zweckmässige baugesetzliche Bestimmungen,
 - Verbesserung der Verkehrsverhältnisse.

Grundsätzlich handelt es sich dabei um Aufgaben der Gemeinden und Kantone. Heute fehlt es aber an vielen Orten an den notwendigen Voraussetzungen; es stellt sich deshalb die Frage, ob und allenfalls wie der Bund bei der Bewältigung der gestellten Aufgaben mitwirken soll. Wir denken dabei besonders an den Ausbau der Infrastruktur (Verkehr, Baulanderschliessung). Gemeinden mit einem raschen Wachstum geraten sehr oft in finanzielle Engpässe, die es zu überbrücken gilt. In unserer Botschaft und

im Gesetzesentwurf über die Verlängerung des geltenden Wohnbaugesetzes, die Ihnen gleichzeitig mit diesem Bericht unterbreitet werden, sehen wir deshalb vor, dass der Bund Gemeinden an die Erschliessung von Siedlungsgebieten Darlehen gewähren kann.

- b. Auch bei einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt wird es Bürger geben, die den marktmässigen Mietzins nicht aufbringen können. Aus dem Prinzip der *Solidarität* heraus wird hier die Allgemeinheit durch individuelle Mietzinszuschüsse eine Mindestwohnungsversorgung sicherstellen müssen. Es ist dabei die Frage zu prüfen, wie sich die Gemeinden, Kantone und der Bund in diese Hilfe teilen sollen. Um den einkommensschwachen Bevölkerungskreisen eine möglichst selbständige Wohnungsversorgung zu ermöglichen, ist insbesondere auch die Förderung gemeinnütziger Wohnbaugesellschaften denkbar. Diese sollen grundsätzlich unter marktmässigen Bedingungen bauen. Durch den Wegfall des Gewinnstrebens wird sich aber im Laufe der Zeit ein preisgünstiger Wohnungsbestand herausbilden. Mögliche Mietzinssteigerungen wären jeweils zur Verbilligung der teureren Neuproduktion zu verwenden. Schliesslich wird zu prüfen sein, wie die öffentliche Hand die Wohnungsversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen unterstützen kann, um den übrigen Wohnungsmarkt zu entlasten und sozialen Postulaten gerecht zu werden. Es handelt sich dabei vor allem um die Schaffung von Alters-, Behinderten-, Studenten- und Schwesterwohnungen. Auch hier wird sich die Frage der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen und dem Bund stellen.

Wir sind uns klar, dass die in Aussicht genommenen Massnahmen erst langfristig wirksam werden können und dass der Aufbau einer wohnungspolitischen Konzeption noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Wegen der Langfristigkeit der Planungs- und Produktionsvorgänge im Wohnungswesen gibt es keine rasch wirksamen Massnahmen. Die Funktionen des «Produzenten» verteilen sich auf Verwaltungen, Bauherren, Geldgeber, Architekten, Unternehmer, Landbesitzer usw.; der Planungsprozess und die Ausführung nehmen im Mittel 5 bis 10 Jahre in Anspruch. Wir haben deshalb zwei Gesetzesvorlagen ausgearbeitet: Mit der Botschaft vom 27. November 1968 wurde Ihnen die Aufnahme von Bestimmungen über eine gewisse Kündigungsbeschränkung in das Obligationenrecht vorgeschlagen. Die entsprechende Vorlage ist vom Ständerat bereits behandelt worden und liegt gegenwärtig bei der vorberatenden nationalrätlichen Kommission. Die angestrebte Verankerung des Kündigungsschutzes im Obligationenrecht soll einen dauernden Schutz der Mieter sicherstellen. Mit der Botschaft und dem Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Verlängerung und Änderung des Wohnbaugesetzes soll es zudem möglich werden, weiterhin rund 10 Prozent der gesamten Wohnungsproduktion preisgünstig abzugeben und die dringenden Arbeiten auf dem Gebiete der Bauforschung und der Landesplanung weiterzuführen. Innert der dadurch gewonnenen Frist ist das oben skizzierte neue System von Massnahmen weiter zu studieren und in die Tat umzusetzen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag der Abstimmung zu unterbreiten. Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt diesem Bericht bei.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung

Bern, den 3. September 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

**Bundesbeschluss
über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung
und den Ausbau des Familienschutzes**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung des am 11. Oktober 1967 eingereichten Volksbegehrens für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes,
nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 3. September 1969,
gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung
sowie Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1926¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren vom 11. Oktober 1967 für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

I

Artikel 34 ^{quinquies} Absatz 3 der Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Die Worte «... und Wohnungs-(wesen) ...» werden aufgehoben.

II

Die Bundesverfassung wird durch Aufnahme eines neuen Artikels 34 ^{sexies} ergänzt mit nachfolgendem Wortlaut:

«Der Bund anerkennt das Recht auf Wohnung und trifft die zu seiner Sicherung notwendigen Massnahmen, damit Familien und Einzelpersonen sich eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung beschaffen können, deren Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigen. Der Vollzug der auf Grund dieses Absatzes ergehenden Gesetze erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; private und öffentliche Körperschaften können beigezogen werden.

¹⁾ AS 1962 773

Entsteht trotzdem in einem Kanton oder einer Agglomeration ein Mangel an Wohnungen, so trifft der Bund im Einvernehmen mit dem betreffenden Kanton die notwendigen, zeitlich begrenzten Massnahmen zum Schutze der Familien und Einzelpersonen vor ungerechtfertigten Mietvertragskündigungen, gegen übersetzte Mietzinsen und gegen alle anderen Missbräuche.»

III

Die Ausführungsgesetzgebung tritt auf 1. Januar 1970 in Kraft.

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Beilage 1

*Entwicklung der Mietzinsen in den vor 1947 erstellten Bauten (Altwohnungen)
und in allen Wohnungen (Erhöhung in Prozenten)*

Wohnungskategorie	Seit Einführung der Mietzinsüberwachung ¹⁾						Seit 1939 bis November 1968					
	ZH	BE	BS	GE	Übrige Städte	Gesamt- durch- schnitt	ZH	BE	BS	GE	Übrige Städte	Gesamt- durch- schnitt
Altwohnungen	26,9	21,4	30,2	39,7	23,4	27,4	84,2	65,3	90,2	140,5	92,0	93,6
Durchschnitt aller Wohnungen	26,0	23,6	31,5	40,7	28,8	29,1	115,1	105,0	177,0	203,3	156,6	146,3

¹⁾ In Zürich und Bern seit 29. Juni 1965, in Basel seit 20. November 1963.

Berechnungen der Eidgenössischen Preiskontrollstelle gemäss den jeweils in den Juni- bzw. Dezember-Heften der «Volkswirtschaft» publizierten Zahlen.

*Durchschnittliche Stunden- und Wochenverdienste
nach Arbeiterkategorien 1939 und 1968*

Arbeiterkategorien	Durchschnittliche Verdienste in Franken			Erhöhung von 1939 bis 1968	
	1939 ¹⁾	1949 ¹⁾	1968 ²⁾	In Franken	in %
<i>Stundenverdienste</i>					
Gelernte und angelernte Arbeiter	1.40	2.60	6.53	5.13	366
Ungelernte Arbeiter	1.08	2.19	5.53	4.45	412
Frauen	0.73	1.62	3.83	3.10	424
<i>Wochenverdienste³⁾</i>					
Gelernte und angelernte Arbeiter	69.30	127.65	301.40	232.10	335
Ungelernte Arbeiter	54.35	109.45	259.65	205.30	378
Frauen	34.80	76.80	171.15	136.35	392
¹⁾ «Die Volkswirtschaft» 1967, S. 347. ²⁾ «Die Volkswirtschaft 1969, S. 340. ³⁾ Berechnet auf Grund der effektiven Arbeitszeit der Verunfallten zur Zeit des Unfalles.					

Baukostenindex in den Städten Zürich und Bern von 1958–1968¹⁾

Jahre	Bern ²⁾ 1939 = 100	Zürich ³⁾
1958	221	216
1959	225	218
1960	233	227
1961	246	240
1962	264	259
1963	289	280
1964	318	299
1965	338	311
1966	351	319
1967	364	321
1968	370	324

¹⁾ 1958–1968: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1961, S.194.
1961–1968: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1968, S.185.
ab 1961: Jahresmitteldurchschnitt.

²⁾ Wohnhaus: Bautyp 1943/44.

³⁾ Wohnhaus: Bautyp 1954.

*Anteil der Miete in Prozenten der Gesamtausgaben gemäss Haushaltrechnungen
für die Schweiz und grössere Städte von 1960–1968*

Jahre	Arbeiterfamilien				Angestelltenfamilien			
	Schweiz Gesamt- durch- schnitt ¹⁾	Stadt Zürich ²⁾	Stadt Bern ³⁾	Kanton Genf ⁴⁾	Schweiz Gesamt- durch- schnitt ¹⁾	Stadt Zürich ²⁾	Stadt Bern ³⁾	Kanton Genf ⁴⁾
1936/37	17,8	21,9	20,4	— ⁵⁾	18,3	21,0	20,8	— ⁵⁾
1960	11,6	12,2 ⁶⁾	13,6	9,8	11,7	— ⁶⁾	13,8	9,9
1961	11,4	11,9 ⁷⁾	13,8	10,3	11,9	— ⁶⁾	14,0	10,6
1962	11,2	—	13,5	9,1	11,7	— ⁶⁾	13,0	10,5
1963	11,3	—	12,5	9,6	12,1	— ⁶⁾	12,3	11,0
1964	11,4	11,3 ⁷⁾	12,5	10,0	12,3	— ⁶⁾	12,9	10,4
1965	11,6	10,7 ⁷⁾	13,5	10,1	12,1	— ⁶⁾	12,3	10,7
1966	11,7	10,4	13,4	10,0	13,1	— ⁶⁾	14,0	11,1
1967	12,1	—	13,2	10,2	13,8	— ⁶⁾	15,1	12,3
1968	— ⁸⁾	— ⁸⁾	12,8	— ¹⁰⁾	— ⁸⁾	— ⁶⁾	14,9	— ¹⁰⁾

¹⁾ Die «Volkswirtschaft» 1967, S.97 und ff.

²⁾ Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1967, S.287.

³⁾ Jahrbücher des statistischen Amtes der Stadt Bern 1960–1968 unter Konsumentenpreise, Index, Haushaltrechnungen.

⁴⁾ Statistisches Jahrbuch des Kantons Genf 1968, S.181 (Angestellte) und S.182 (Arbeiterfamilien).

⁵⁾ Für 1936/37 liegen laut Statistischem Amt des Kantons Genf keine Zahlen bzw. Berechnungen vor.

⁶⁾ und ⁴⁾ Nur für Arbeiterfamilien Prozentzahlen verfügbar. Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1967, S.287.

⁷⁾ Sonderdrucke Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1961/1964/1965.

⁸⁾ Zahlen noch nicht erhältlich.

⁹⁾ Haushaltrechnungen noch nicht alle aufgearbeitet.

¹⁰⁾ erhältlich.

*Neuerstellte Wohnungen und Leerwohnungsbestand in der Schweiz
von 1959-1968*

Jahre	Neuerstellte Wohnungen ¹⁾	Leerwohnungsbestand in % ²⁾
1959	36 900 ³⁾	0,25
1960	45 800 ³⁾	0,62
1961	55 518 ³⁾	0,26
1962	57 590 ³⁾	0,18
1963	54 296 ³⁾	0,15
1964	56 781 ³⁾	0,21
1965	59 931 ³⁾	0,49
1966	57 689 ³⁾	0,61
1967	55 637 ³⁾	0,56
1968	53 140 ³⁾	0,37
	(533 291)	
Im Durchschnitt der Jahre 1959-1968 (10-Jahres- durchschnitt)	53 329	0,3752

¹⁾ Neuerstellte Wohnungen gemäss Schätzung des Eidgenössischen Statistischen Amtes, Abteilung Betriebs- und Wohnungszählung.
Diese Zahlen sind auch in der Statistik der UNO: «Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe» enthalten (dieser Stelle vom ESTA mitgeteilt).

²⁾ Laut Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit: Leerwohnungs-ziffern; Stand jeweils 1. Dezember publiziert in den Februar-Heften der «Volkswirtschaft» (Leerwohnungs-zählung in den Gemeinden mit über 2000 Einwohnern). Leerwohnungsbestand für Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern nur in den Jahren 1950 und 1960 (Volks- und Wohnungszählungen). Vgl. im übrigen Tabelle 7.

³⁾ Alle Gemeinden: Neuerstellte Wohnungen und Umbauten.
Gemeinden über 1000 Einwohner: Vollerhebung des BIGA.
Gemeinden unter 1000 Einwohner: Schätzung durch ESTA bis und mit 1966.
Seit 1967 vom BIGA statistisch erfasst auch für Gemeinden unter 1000 Einwohner.

*Anteile der Brutto-Anlageinvestitionen im Wohnungsbau (a)
und im Bausektor (b) in Prozenten des Bruttosozialproduktes*

	1958	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>Schweiz</i> a)	3,9	6,9	7,5	7,1	7,2	7,7	7,3	6,8	.
b)	12,8	15,7	17,3	17,7	18,9	20,1	18,7	17,6	16,6
<i>Frankreich</i>									
a)	5,0	4,7	4,8	4,8	5,2	6,2	6,7	6,3	.
b)	10,7	10,2	10,7	10,8	11,2	12,4	13,1	13,0	.
<i>BRD</i> a)	4,8	5,3	5,5	5,6	5,6	5,9	5,7	5,5	.
b)	10,7	11,8	12,3	12,8	13,1	13,9	13,5	13,4	11,2
<i>Schweden</i> a)	5,2	5,0	5,1	5,3	5,5	5,7	5,8	5,4	6,0
b)	13,9	13,9	14,0	14,1	14,9	15,1	15,2	14,8	15,7
<i>Österreich</i>									
a)	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,7	4,7	.
b)	10,4	11,1	11,6	11,7	12,1	12,4	13,2	13,5	.
<i>Dänemark</i>									
a)	2,7	3,2	3,6	3,7	3,5	4,1	4,4	4,3	.
b)	7,8	8,9	9,9	9,8	9,6	10,9	11,4	11,0	11,9
<i>Gross- britannien</i> a)	2,5	2,9	3,0	3,1	3,1	3,6	3,6	3,5	3,7
b)	7,1	7,7	8,2	8,4	8,2	9,2	9,2	8,9	9,5
<i>USA</i> a)	4,9	4,7	4,6	4,7	4,7	4,4	4,1	3,4	3,3
b)	11,4	10,9	10,8	10,8	10,8	10,6	10,6	10,1	9,5
<i>Quelle:</i> Publikation der UNO: «Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe», Jahrgang 1967, S. 82 ff.									

Beilage 7

*Entwicklung des Leerwohnungsbestandes und der Leerwohnungsziffer
gegliedert nach Städten und Landgemeinden von 1966–1968*

Kategorien	Wohnungsbestand per 1. Dezember			Leerwohnungen					
				absolut			in %		
	1966 ¹⁾	1967 ²⁾	1968 ³⁾	1966 ¹⁾	1967 ²⁾	1968 ³⁾	1966 ¹⁾	1967 ²⁾	1968 ³⁾
5 Grossstädte	422 600	428 896	435 320	628	697	364	0,15	0,16	0,08
60 Übrige Städte	440 200	450 972	460 833	2176	1983	1115	0,49	0,44	0,24
65 Städte zusammen ...	(862 800)	(869 868)	(896 153)	(2804)	(2680)	(1479)	(0,32)	(0,30)	(0,17)
97 grosse Land- gemeinden ⁴⁾	243 800	253 101	262 255	2699	2464	1549	1,11	0,97	0,59
337 kleine Lands- gemeinden ⁵⁾	343 900	355 959	366 434	3359	3240	2591	0,98	0,91	0,71
Total	1 450 500	1 488 928	1 524 842	8862	8384	5619	0,61	0,56	0,37

¹⁾ «Die Volkswirtschaft» Februar 1967, S. 50 ff.

²⁾ «Die Volkswirtschaft» Februar 1968, S. 116.

³⁾ «Die Volkswirtschaft» Februar 1969, S. 103.

⁴⁾ Gemeinden mit 5 000–10 000 Einwohner.

⁵⁾ Gemeinden mit 2000–5000 Einwohner.

Bevölkerungsbewegungen in der Schweiz von 1959–1968

Jahre	Geschätzte mittlere Wohnbevölkerung ¹⁾ (a)	Schweizer ²⁾ (b)	Geschätzte übrige Wohnbevölkerung (Ausländer) (c)	-- Abnahmen bzw + Zunahmen gegenüber Vorjahr		
				(a)	(b)	(c)
1958	5 189 000	4 774 000	425 000	—	—	—
1959	5 259 000	4 819 000	440 000	+ 60 000	+ 45 000	+ 15 000
1960	5 362 000	4 824 000	538 000	+103 000	+ 5 000	+ 78 000
1961	5 496 000	4 893 000	603 000	+134 000	+ 69 000	+ 65 000
1962	5 660 000	4 920 000	740 000	+164 000	+ 27 000	+137 000
1963	5 770 000	4 975 000	795 000	+111 000	+ 55 000	+ 55 000
1964	5 874 000	5 017 000	857 000	+104 000	+ 42 000	+ 62 000
1965	5 945 000	5 055 000	890 000	+ 71 000	+ 38 000	+ 33 000
1966	5 999 000	5 093 000	906 000	+ 54 000	+ 38 000	+ 16 000
1967	6 071 000	5 128 000	943 000	+ 72 000	+ 35 000	+ 37 000
1968	6 147 000	5 163 000	984 000	+ 76 000	+ 35 000	+ 41 000
1969*)	6 115 000	—	—	—	—	—
Zuwachs 1958–1968	948 000	389 000	559 000	+948 000	+389 000	+559 000
* jährliche Zuwachsrate	94 800	38 900	55 900	+ 94 800	+ 38 900	+ 55 900

*) Schätzung anfangs 1969.
 1) Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1968, S. 37.
 2) Schätzungen der eidgenössischen Fremdenpolizei; ab 1965 Erhebungen des Eidgenössischen Statistischen Amtes, publiziert in der «Volkswirtschaft» (Monatshefte) unter Allgemeine Wirtschaftszahlen (Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitsmarkt).

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes (Vom 3. September 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10356
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1969
Date	
Data	
Seite	887-913
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 456

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.