

Bundesblatt

Bern, den 30. Juli 1971 123. Jahrgang Band I

Nr. 30

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr, Fr. 26.– im Halbjahr, Ausland Fr. 58.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10940

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34^{sexies} über die Wohnbauförderung und einen Artikel 34^{septies} über die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen auf dem Gebiete des Wohnungswesens sowie

Bericht

über das eidgenössische Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse

(Vom 30. Juni 1971)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über die Wohnbauförderung sowie über das Volksbegehren für die Bildung eines Wohnbaufonds zu unterbreiten. Ferner legen wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel über die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen auf dem Gebiet des Wohnungswesens vor.

Übersicht

Mit Botschaft vom 3. September 1969 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (BBl 1969 II 875) haben wir die teilweise Änderung und die Verlängerung des Wohnbaugesetzes bis zum 31. Dezember 1973 beantragt. Der damals vorgelegte Gesetzesentwurf stand im Zusammenhang mit den dem Parlament ebenfalls am 3. September 1969 unterbreiteten Berichten über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung (BBl 1969 II 887), die Initiative des Kantons Waadt betreffend Mieter-

schutz (BBl 1969 II 914) und mit der Botschaft vom 5. November 1969 betreffend die Verlängerung des Bundesbeschlusses über Mietzinse für Immobilien (BBl 1969 II 1233).

Durch Beschluss vom 20. März 1970 hat das Parlament der Verlängerung des Wohnbaugesetzes nur bis zum 31. Dezember 1972 zugestimmt. Mit der Verkürzung der vorgeschlagenen Frist und mit der Annahme zweier gleichlautender Postulate durch die beiden Räte hat das Parlament bekundet, dass die Förderung des Wohnungsbaues durch den Bund möglichst rasch neu geordnet werden soll. Dabei war auch abzuklären, inwieweit die Verfassungsgrundlage des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaues erweitert werden muss.

Der erste Teil der vorliegenden Ausführungen enthält nun die Botschaft über die Schaffung einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage einerseits für die Wohnbauförderung und andererseits für die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen auf dem Gebiete des Wohnungswesens.

Im zweiten Teil erstatten wir Bericht über das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds (sogenannte Denner-Initiative).

Erster Teil

Die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34^{sexies} über die Wohnbauförderung und einen Artikel 34^{septies} über die Allgemein- verbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen auf dem Gebiete des Wohnungswesens

A. Ausgangslage

I. Die Intervention des Bundes auf dem Wohnungsmarkt seit dem Zweiten Weltkrieg

1. Kurzfristige Notstandsmassnahmen

Gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten hat der Bundesrat am 15. Oktober 1941 Bestimmungen über die Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume und die Beschränkung der Freizügigkeit erlassen¹⁾. Diese Massnahmen sind nach verhältnismässig kurzer Dauer ausser Kraft gesetzt worden²⁾³⁾. Sie werden hier wegen ihrer zeitlich eng begrenzten Wirksamkeit nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

¹⁾ BRB vom 15. Okt. 1941 betreffend Massnahmen gegen die Wohnungsnot (BS 10 955).

²⁾ BRB vom 19. Dez. 1952 über die Aufhebung der amtlichen Inanspruchnahme unbenützter Wohnräume und der Beschränkung des Wohnraumes (AS 1952 1068).

³⁾ BRB vom 23. Dez. 1949 über die Wiederherstellung der Freizügigkeit (AS 1949 1807).

2. Das Mietnotrecht

a. Der Aufschub von Umzugsterminen

Diese Massnahme ist vom Bundesrat vorerst von Fall zu Fall während des Krieges für einzelne Gemeinden verfügt und dann auf den 1. Februar 1944 zusätzlich zum bereits bestehenden kriegswirtschaftlichen Mietrecht (Mietpreiskontrolle und Kündigungsbeschränkung) allgemein eingeführt worden¹⁾. Nach Aufhebung des Vollmachtenrechtes wurde der Aufschub von Umzugsterminen durch den Gesetzgeber geregelt²⁾ und als Bestandteil des Mietnotrechtes bis zu dessen Auslaufen am 19. Dezember 1970, praktisch also bis zum Inkrafttreten der Kündigungsbeschränkung im ordentlichen Mietrecht, verlängert³⁾.

Nach den Bestimmungen über den Aufschub von Umzugsterminen konnten die Kantonsregierungen bestimmte, unter Wohnungsnot leidende Gemeinden ermächtigen, einen ordentlichen Umzugstermin um längstens sechs Monate aufzuschieben. Der Aufschub diente ausschliesslich der Vermeidung vorübergehender Obdachlosigkeit. Das zeitliche Hinausschieben einzelner Wohnungswechsel dürfte den Wohnungsmarkt selbst kaum beeinflusst haben. Die Massnahme hat im Laufe der Jahre zwar an Bedeutung verloren, diese jedoch nie ganz eingebüsst. Während in den Nachkriegsjahren über 100 Gemeinden vom Aufschub der Umzugstermine Gebrauch gemacht haben, waren es in den Jahren 1966 und 1967 noch je 18, im Jahre 1968 16 und in den Jahren 1969 und 1970 noch je 15 Gemeinden.

b. Der Kündigungsschutz

Durch den bereits erwähnten Bundesratsbeschluss vom 15. Oktober 1941 sind die Kantone ermächtigt worden, für das ganze Kantonsgebiet oder für bestimmte Gemeinden die Beschränkung des Kündigungsrechtes einzuführen. Danach konnte eine nach Obligationenrecht gültige Kündigung des Mietvertrages durch den Vermieter auf Begehren des Mieters als unzulässig erklärt werden, wenn sie nach den Umständen des Falles ungerechtfertigt erschien. Der Beschluss enthielt eine nicht abschliessende Aufzählung der gerechtfertigten und der ungerechtfertigten Kündigungsgründe.

Nach Aufhebung der Vollmachten wurde dieser Kündigungsschutz beibehalten, weil er für die Weiterführung der Mietpreiskontrolle als notwendig erachtet wurde⁴⁾. Auch die auf die Mietpreiskontrolle folgende Mietzinsüberwachung war «so ausgearbeitet, dass bei ihr eine Beschränkung des Kündigungsrechtes als integrierender Systembestandteil zu betrachten ist. Man ging

¹⁾ BRB vom 28. Jan. 1944 über den Aufschub von Umzugsterminen (BS 10 961; AS 1948 973).

²⁾ BB vom 20. März 1953 über den Aufschub von Umzugsterminen (AS 1953 149).

³⁾ BB vom 19. Dez. 1969 betreffend die Verlängerung der Bundesbeschlüsse über Mietzins für Immobilien und über den Aufschub von Umzugsterminen (AS 1969 1297).

⁴⁾ Siehe beispielsweise BBl 1953 I 299.

nämlich von der Überlegung aus, dass ein befriedigendes Funktionieren der Mietzinsüberwachung nur in Verbindung mit einem wirksamen Schutz der Mieter gegen ungerechtfertigte Kündigungen denkbar ist» (BBl 1960 II 711). Die Beschränkung des Kündigungsrechtes war, vor Aufhebung des Mietnotrechtes am 19. Dezember 1970, auf alle Mietobjekte anwendbar, deren Mietzinse einer Reglementierung unterstanden¹⁾.

Der in der erwähnten Weise konzipierte Kündigungsschutz bedeutete einen im öffentlichen Interesse angeordneten Eingriff in die Vertragsfreiheit und die freie Verfügbarkeit über das private Eigentum. Die Rechtsgrundlage dafür bildeten nach dem Wegfall des Vollmachtenrechtes die verschiedenen zeitlich befristeten Verfassungszusätze²⁾ über die Weiterführung beschränkter Preiskontrollmassnahmen und zuletzt der sich nicht auf die Verfassung stützende dringliche Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1969³⁾, dessen Geltungsdauer am 19. Dezember 1970 abgelaufen ist.

Der Kündigungsschutz hatte, wie dargelegt, zum Zwecke, die Mietpreiskontrolle und die Mietzinsüberwachung wirksam zu gestalten. Er ergänzte lediglich die staatlichen Mietpreisinterventionen. Die Auswirkungen des mietnotrechtlichen Kündigungsrechtes auf den Wohnungsmarkt brauchen deshalb nicht gesondert behandelt zu werden; sie sind weitgehend mit den Wirkungen identisch, die die Massnahmen auf dem Mietpreissektor auf den Wohnungsmarkt gehabt haben. Wir werden unten darauf näher eintreten.

c. Die Mietpreiskontrolle

Auf Grund der dem Bundesrat erteilten Vollmachten ist im Jahre 1939 ein generelles Preiserhöhungsverbot mit Bewilligungsvorbehalt erlassen worden. Im Rahmen dieser Massnahmen war es vom 4. September 1939 an untersagt, die Mietzinse über den tatsächlichen Stand des 31. August 1939 ohne Bewilligung zu erhöhen. Die Mietpreiskontrolle bedeutete somit die Blockierung der Mietzinse auf dem unmittelbaren Vorkriegsstand mit der Möglichkeit der Erhöhung mit behördlicher Erlaubnis. Um die Kontrolle zu vervollständigen, wurden auch die Mietzinse der seit dem Stichtag des 31. August 1939 neu gebauten oder nach diesem Datum erstmals vermieteten Objekte der Genehmigungspflicht unterstellt.

Formell wurden individuelle und generelle Erhöhungsbewilligungen erteilt. Die letzteren dienten insbesondere der Abgeltung der zufolge der Erhöhung des Hypothekarzinsfusses und der Verteuerung des Unterhaltes allgemein gestiegenen Hausbesitzerlasten. Durch individuelle Bewilligungen wurde sogenannten Mehrleistungen (wertvermehrenden Verbesserungen) des Vermie-

¹⁾ Art. 49 der Verordnung vom 30. Dez. 1965 über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung (AS 1965 1217).

²⁾ AS 1952 1055; 1956 767; 1960 993; 1964 1425.

³⁾ BB vom 19. Dez. 1969 betreffend die Verlängerung der Bundesbeschlüsse über Mietzinse für Immobilien und über den Aufschub von Umzugsterminen (AS 1969 1297).

ters Rechnung getragen. Für die Handhabung der Bewilligungspraxis blieb ferner während der ganzen Dauer der Mietpreiskontrolle der Grundsatz wegleitend, dass eine Anpassung der Immobilienwerte an die Geldentwertung oder an den Marktpreis eine Mietpreiserhöhung nicht rechtfertigen kann.

Um die nach dem massgebenen Stichtag erstellten Neubauten in das System einbeziehen zu können, wurden deren Mietzinse, wie hievor erwähnt, der Genehmigungspflicht unterstellt. Demnach war für jede neuvermietete Wohnung der zulässige Mietzins festzusetzen. Massgebend war der Erstellungspreis, wobei jedoch die Baulandkosten, entsprechend den Grundsätzen der Mietpreiskontrolle, nur zum Vorkriegsverkehrswert berücksichtigt wurden. Diese Methode musste bei steigenden Baulandpreisen die Investitionsbereitschaft der privaten Bauträger lähmen. Im Interesse der Bautätigkeit wurde deshalb später eine kostendeckende Bruttorendite bewilligt. Nunmehr erwies sich aber eine behördliche Mietpreisfestsetzung als überflüssig, indem die von den Preiskontrollbehörden für Neubauwohnungen bewilligten Ansätze im Interesse der Vermietbarkeit praktisch kaum ausgenützt wurden. Mit Wirkung ab 1. Januar 1954 sind deshalb die nach dem 31. Dezember 1946 bezugsbereit gewordenen Neubauten freigegeben worden.

Rückblickend zeigt sich, dass die Mietpreiskontrolle nur für so lange sinnvoll sein konnte, als sie Bestandteil einer allgemeinen Preiskontrolle bildete. Da der generelle Preisstopp als Teil des Kriegsnotrechts jedoch in den übrigen Bereichen der Wirtschaft nicht aufrechterhalten wurde, nahm die Entwicklung der Mietpreise, mit Ausnahme derjenigen der Neubauten, einen anderen Verlauf als das übrige Preisgefüge und geriet in einen Gegensatz zum Ansteigen der Lebenshaltungskosten und zu den Einkommensverhältnissen.

So belief sich beispielsweise der Mietindex der Altbauwohnungen im Jahre 1950 (Monat Mai) auf 104.0 (1939 = 100), derjenige aller Wohnungen auf 108.8 Punkte. In Franken ausgedrückt dürfte der Mietzins einer Neubauwohnung rund das Doppelte einer Altbauwohnung betragen haben, hatte doch der Zürcher Baukostenindex per Mai 1950 bereits eine Steigerung um 80 Prozent gegenüber September 1939 zu verzeichnen. Der Index der Konsumentenpreise stellte sich im Mai 1950 auf 158.2 Punkte, unter Ausklammerung der Miete auf 170.6 Punkte.

Auf Grund dieser Feststellungen können die Wirkungen der Mietpreiskontrolle wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Mietpreiskontrolle hat, wie sich aus dem Vergleich des Index der Konsumentenpreise mit dem Index unter Ausklammerung der Miete ergibt, wesentlich zur Tiefhaltung der Kosten der Lebenshaltung beigetragen. Ihre Weiterführung wurde denn auch mit dem Interesse an der Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft begründet.
- Andererseits konnte die Mietpreiskontrolle das Ansteigen der Neubaumieten nicht verhindern. Durch die Blockierung der Altmieten trug die Mietpreiskontrolle zum Auseinanderklaffen zwischen Alt- und Neumieten bei. Die

Diskrepanz hatte die bekannte Privilegierung der Altmieten und die entsprechende Benachteiligung der Neubaumieten zur Folge.

- Eine Anpassung des Ertrages der Altbauten an die Teuerung wurde verhindert. Bei Handänderungen von Altbauten passten sich jedoch die Kaufpreise der Altbauten nach den Gesetzen der Wirtschaft den Wiederbeschaffungskosten an. Weil sich Baulandkosten und Baukosten in der Folge nicht zurückbildeten, sondern laufend stiegen, wurde ein grosser Mietzinsnachholbedarf geschaffen.

d. Die Mietzinsüberwachung

In Anbetracht der negativen Wirkungen der Mietpreiskontrolle schlug der Bundesrat in seiner Botschaft vom 25. August 1959 über die Weiterführung der Preiskontrolle (BB1 1959 II 443) deren schrittweisen Abbau und Ersatz durch die Mietzinsüberwachung vor. Dadurch sollte die unnatürliche Differenz zwischen Alt- und Neubaumieten verringert und der Wohnungsmarkt normalisiert werden. Zudem sollte damit die gänzliche Aufhebung der staatlichen Mietpreisvorschriften vorbereitet werden.

Die Mietzinsüberwachung gestattete die Festlegung des Mietzinses durch freie Verständigung der Parteien. Vorbehalten blieb die Erfüllung einer dem Vermieter überbundenen Meldepflicht, die Einsprache des Mieters gegen Mietzinserhöhungen und Mietzinsfestsetzungen und die Senkung offensichtlich überschetzter Mietzinse vom Amtes wegen. Eine jährliche Mietzinserhöhung bis 5 Prozent wurde unter gewissen Vorbehalten als «einsprachefrei» erklärt; in Sonderfällen war die Anpassung eines bisher zu niedrigen Mietzinses an das quartierübliche Mietzinsniveau möglich.

Nach dem Verfassungszusatz vom 9. Oktober 1964 über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen (AS 1964 1425) war die Mietzinskontrolle in den Städten Zürich, Bern, Basel, Lausanne und Genf und ihren Agglomerationsgemeinden spätestens auf Ende 1966, in den übrigen Gemeinden auf den 1. Januar 1965 durch die Mietzinsüberwachung zu ersetzen. Das flexiblere System der Überwachung wurde als das geeignetste Mittel betrachtet, um den Übergang von der rigorosen Kontrolle zu einem von der staatlichen Mietpreisbindung befreiten Wohnungsmarkt zu erleichtern. Mit dem Näherücken des Wegfalls des Mietnotrechts verlor die Überwachung an Wirkung, indem die Mieter aus verständlichen Gründen auf die ihnen gebotenen Rechtsbehelfe immer mehr verzichteten. Eine weitgehende Annäherung des Mietzinsniveaus der Alt- und Neubauwohnungen wurde unter dem System der Mietzinsüberwachung, wegen der Kostenentwicklung bei den Neubauten, jedoch nicht erreicht. Am 19. Dezember 1970 ist dann auch die Mietzinsüberwachung dahingefallen.

3. Die Wohnbauförderung

a. Die Wohnbauaktionen von 1942 bis 1949¹⁾

Der Bund unterstützte in diesem Zeitraum die Massnahmen der Kantone zur Förderung der Wohnbautätigkeit in drei aufeinanderfolgenden, in der Zielsetzung und nach den Rechtsgrundlagen unterschiedlichen Aktionen.

Die Kriegsereignisse hatten einen erheblichen Rückgang der Wohnungsproduktion und gleichzeitig eine zusätzliche Nachfrage bewirkt.

In der ersten Wohnbauförderungsaktion (Juni 1942 bis Ende Okt. 1945) kam es insbesondere darauf an, den rapiden Rückgang der Wohnbautätigkeit aufzufangen und eine weitere Vergrösserung der Angebotslücke zu verhindern.

Produktionspolitischen Zielen diente auch die zweite Aktion (1. Nov. 1945 bis 31. Dez. 1947). Für die Zeit nach Kriegsende wurde allgemein eine Beschäftigungskrise erwartet. Die zweite Aktion ist deshalb in das damalige Arbeitsbeschaffungsprogramm eingegliedert worden.

Während die beiden ersten Aktionen auf den ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhten, bildete für die dritte Aktion (1. Jan. 1948 bis Ende 1949) der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1947 über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit (AS 1948 8) die Rechtsgrundlage. Dieser stützte sich erstmals, wie alle späteren Wohnbauförderungsmaßnahmen auf den im Jahre 1945 geschaffenen Familienschutzartikel, Artikel 34 *quinqües* Bundesverfassung. Absatz 3 dieses Artikels 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.

Entsprechend der neuen Rechtsgrundlage sind in der dritten Aktion neben der produktionspolitischen Zielsetzung vermehrt sozialpolitische Momente in den Vordergrund getreten.

Die Bundeshilfe wurde in allen drei Aktionen in Form einmaliger Beiträge à fonds perdu an die Baukosten gewährt. Insgesamt hat der Bund für rund 87 000 Wohnungen Subventionszusicherungen abgegeben, die rund 240 Millionen Franken beanspruchten. Kantone und Gemeinden haben ihrerseits für die gleichen Wohnungen annähernd 500 Millionen Franken an Beiträgen zugesichert.

Da die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1947 im Januar 1950 vom Volk verworfen wurde, konnte der Bund bei den Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vorübergehend nicht mehr mitwirken.

¹⁾ Die Förderung der Wohnbautätigkeit durch den Bund von 1942 bis 1949, Bern, März 1950, herausgegeben von der Eidg. Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung und vom Eidg. Büro für Wohnungsbau. Dr. R. Bommeli: Interventionen der öffentlichen Hand, vorab des Bundes, im Wohnungsbau seit 1942, in Wirtschaft und Recht, 13. Jhrg. 1961, S. 50.

b. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaues von 1958 bis 1966

Das Hauptproblem hatte sich indessen, wie aus einem Bericht der Eidgenössischen Preiskontrollkommission aus dem Jahre 1956¹⁾ hervorgeht, verlagert und bestand nunmehr in der grossen Diskrepanz zwischen den Mieten in Vorkriegsbauten und Neubauten sowie zwischen Neubaumieten und untern Arbeitseinkommen, insbesondere bei Familien mit Kindern. Die Kommission arbeitete auf Grund ihrer Untersuchungen eine Anzahl Empfehlungen aus. Soweit sich diese an den Bund richteten, sind sie durch den Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues (AS 1958 419) verwirklicht worden. Die Massnahmen dienten ausschliesslich dem Zweck, das Angebot an neuen Wohnungen zu tragbaren Mietzinsen für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu vermehren (Art. 1). Zur Erreichung dieses Zieles wurde, in Abkehr von der früher geübten Gewährung einmaliger Beiträge à fonds perdu an die Baukosten, eine neue Art der Hilfe zur Verbilligung der Mietzinse geschaffen. Das gleiche System wird bei der direkten Mietzinsverbilligung noch heute auf Grund des geltenden Wohnbauförderungsgesetzes angewandt. Die Bundeshilfe erfolgt bei dieser Methode dadurch, dass dem Eigentümer gegenüber die Verpflichtung übernommen wird, ihm während 20 Jahren Zuschüsse auszurichten, durch die ein Teil der Kapitalien, die zur Finanzierung des Baues notwendig waren, verzinst werden kann. Die jährlichen Bundesbeiträge beliefen sich auf bis zu $\frac{2}{3}$ Prozent der für die Erstellung der Wohnungen erforderlichen Gesamtinvestitionen. Sie setzten eine mindestens doppelt so hohe Leistung des Kantons voraus. Für finanzschwache Kantone bestand eine Sonderregelung. Die neue Art der Hilfe war darauf ausgerichtet, im Umfange der eingesetzten Mittel die Mieten zu verbilligen oder die Eigentümerlasten bei Einfamilienhäusern zu senken. Die periodische Ausrichtung der Beiträge verschaffte zudem die Möglichkeit, den sich verändernden finanziellen Verhältnissen der Bewohner Rechnung zu tragen.

An Stelle des gesetzten Zieles von 10 000 Wohnungen sind in den vier Jahren der ursprünglich vorgesehenen Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1958 (1. Aug. 1958 bis 1. Aug. 1962) nur für insgesamt 4287 Wohnungen Bundesbeiträge zugesichert und von den bereitgestellten 47 Millionen Franken nur rund 26 Millionen Franken beansprucht worden (BBl 1963 II 178). Die unbefriedigende Benützung der gebotenen Hilfe wurde auf den Wechsel des Systems und darauf zurückgeführt, dass zufolge der Hochkonjunktur das Baugewerbe am sozialen Wohnungsbau weniger interessiert sei (BBl 1961 II 519).

Trotz den enttäuschenden Anfangsergebnissen ist der Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 bis Ende 1966 verlängert worden (AS 1962 1058, 1965 71). Während seiner Geltungsdauer vom 1. August 1958 bis zur vorzeitigen Ablösung durch das geltende Bundesgesetz vom 19. März 1965/20. März 1970

¹⁾ Die Förderung des sozialen Wohnungsbaues. Sonderheft 63 der «Volkswirtschaft», Bern 1956.

über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (AS 1966 433, 1970 891) sind für die Verbilligung der Mieten von 12 496 Wohnungen Bundesbeiträge im Umfange von 96,249 Millionen Franken zugesichert worden. Diese Zahlen basieren auf den letzten Erhebungen. Der Umfang der einmal zugesicherten Hilfe bleibt nicht konstant. Einmal dürfen Zusicherungen für höchstens 20 Jahre abgegeben werden. Zum andern wird die Hilfe vorzeitig ganz oder teilweise eingestellt, wenn die für die Zusicherung massgebenden Voraussetzungen und Bedingungen nicht mehr erfüllt sind oder eine Wohnung ihrem Zwecke entfremdet wird.

c. Die erweiterte Wohnbauförderung von 1966 bis heute

aa. Das Programm für die öffentliche Wohnungsmarktpolitik

Bereits im Jahre 1963 hatte die Eidgenössische Wohnbaukommission den Auftrag erhalten, Vorschläge zur Normalisierung des Wohnungsmarktes auszuarbeiten. Die Schlussfolgerungen werden im Vorwort zu ihrem Bericht¹⁾ in folgende Leitgedanken zusammengefasst:

- Um eine optimale Lösung des ganzen Problemkreises zu erreichen, ist es geboten, von vorwiegend restriktiven zu vorwiegend konstruktiven Massnahmen überzugehen.
- Zu diesem Zwecke ist die Befreiung des Wohnungsmarktes mit kräftigen Vorkehren zur Herstellung des Gleichgewichtes auf dem Wohnungsmarkt zu verbinden.
- Während bisher wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen miteinander vermengt waren und deshalb beide Gesichtspunkte gelitten haben, sind nunmehr die wirtschaftlichen und sozialen Massnahmen voneinander zu trennen, indem auf dem Wohnungsmarkt das wirtschaftlich Richtige und in der menschlichen Sphäre das sozial Richtige getan wird. Das setzt aber voraus, dass der Staat seiner sozialpolitischen Aufgabe gerecht wird, deren Last er ohne Rücksicht auf die soziale Notwendigkeit bisher den Hausbesitzern zugemutet hat.
- Die Bekämpfung der Bodenpreissteigerung sollte aus einer Sphäre unklarer Emotionen in das Licht sachlicher Zusammenhänge gerückt werden. Dann zeigt sich nämlich, dass der wirksamste Beitrag zur Eindämmung der Bodenpreissteigerung in einer konsequenten Politik der Inflationsbekämpfung liegt, weil damit auch der Grund und Boden als Mittel der Geldwertsicherung seine Anziehungskraft verlieren würde. Darüber hinaus bilden eine systematische Planung der Siedlungspolitik und eine Bekämpfung der Konzentration der Bevölkerung in den Grossstädten die wichtigsten Voraussetzungen einer ausgeglichenen Entwicklung der Mietpreise.

¹⁾ Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik. Bericht der Eidg. Wohnbaukommission. Sonderheft 72 der «Volkswirtschaft», Bern 1963.

Im Sinne dieser Leitsätze wurde vorgeschlagen, die Wohnungspolitik für die kommenden Jahre nach einem 10-Punkte-Programm zu gestalten. Dieses sah einerseits den bereits erwähnten Ersatz der Mietpreiskontrolle durch die Mietpreisüberwachung und die Befristung der Preisüberwachungsmassnahmen bis Ende 1969 vor. Andererseits verlangte es die intensivierete Förderung des sozialen Wohnungsbaues unter besonderer Berücksichtigung der Alterswohnungen und der Wohnungen für kinderreiche Familien, die Einführung einer Bundesgarantie für Nachgangshypotheken im sozialen Wohnungsbau, die Gewährung von Darlehen zur Sicherung des Wohnungsbaues vor Rückschlägen in Zeiten akuter Verknappung auf dem Geld- und Kapitalmarkt, die Einführung des Systems von Mietzinszuschüssen für Haushalte in ungenügenden Einkommensverhältnissen durch Kantone und Gemeinden – eventuell unter Mithilfe des Bundes –, die Steigerung der Produktivität im Wohnungsbau und die nachhaltige Beachtung des Leitbildes einer «Dezentralisation mit Schwerpunkten» für die Besiedlung der Schweiz. Für diese zweite Massnahmengruppe ist, mit Ausnahme der Mithilfe des Bundes bei der Ausrichtung von Mietzinszuschüssen, die gesetzliche Grundlage durch das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues geschaffen worden. Während, wie erwähnt, von 1942 bis 1949 vor allem produktionspolitische Ziele verfolgt wurden und von 1958 bis 1966 der soziale Wohnungsbau im Vordergrund der Bemühungen stand, wurden mit den im Bundesgesetz vom 19. März 1965 getroffenen Massnahmen sowohl allgemein die Erhöhung des Angebotes an neuen Wohnungen und eine zweckmässige Besiedlung als auch die Steigerung des sozialen Wohnungsbaues angestrebt. Über den Umfang der beanspruchten Hilfe haben wir in der Botschaft vom 3. September 1969 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes berichtet. Nachzutragen bleibt, dass im Jahre 1969 Bundesbeiträge für die Verbilligung von 2156 Wohnungen zugesichert wurden. Im Jahre 1970 erhöhte sich die Zahl auf 3936 Wohnungen. Insgesamt sind seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. März 1966 bis Ende 1970 16 153 Wohnungen verbilligt worden; die dafür zugesicherte Bundeshilfe beläuft sich auf 162,749 Millionen Franken.

bb. Die Ergänzung des Programms im Jahre 1970

Der Katalog der seinerzeit im 10-Punkte-Programm vorgeschlagenen konstruktiven Massnahmen ist bei der Verlängerung des Wohnbauförderungs-gesetzes (BG vom 20. März 1970 betr. Änderung des BG über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues AS 1970 891) um die Erschliessungshilfe ergänzt worden. So gewährt der Bund Gemeinden und andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie gemeinnützigen Institutionen an die Erschliessung von Bauland Darlehen oder leistet Bürgschaft. Das Darlehen beträgt in der Regel 100 Prozent der Kosten der beitragsberechtigten Arbeiten. Es kann für befristete Zeit amortisationsfrei gewährt werden und wird zu günstigem Zins ausgeben. Zurzeit sind die ersten Gesuche um Darlehen in Prüfung. Es kann deshalb noch nichts über die Auswirkung dieser Massnahme gesagt werden.

II. Die heutige Lage auf dem Wohnungsmarkt

1. Die Marktfreiheit

Im Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission aus dem Jahre 1963¹⁾ ist als Ziel der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik u. a. die Wiederherstellung der Marktfreiheit genannt worden. Gemäss Verfassungszusatz vom 9. Oktober 1964 über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen (AS 1964 1425) war in den fünf Grossestädten und deren Agglomerationsgemeinden die Mietzinskontrolle spätestens auf Ende 1966, in den übrigen Gemeinden auf den 1. Januar 1965 durch die Mietzinsüberwachung zu ersetzen. Auf den Zeitpunkt des Ablaufes des Verfassungszusatzes ist der gestützt darauf erlassene Bundesbeschluss vom 30. September 1965 über Mietzinse für Immobilien (AS 1965 1209) durch einen dringlichen, nicht auf die Verfassung gestützten Bundesbeschluss (AS 1969 1297) verlängert worden. Dieser Beschluss trat ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung, das heisst am 19. Dezember 1970, ausser Kraft und konnte gemäss Artikel 89^{bis} Absatz 3 Bundesverfassung nicht erneuert werden. Das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung, das Massnahmen zum Schutze der Mieter vor ungerechtfertigten Mietvertragskündigungen und übersetzten Mietzinsen forderte, ist am 27. September 1970 verworfen worden. Zum Erlass öffentlich-rechtlicher Vorschriften auf dem Gebiete der Mietzinse und des Kündigungsrechts fehlt heute die Verfassungsgrundlage.

Mit der Aufhebung der Mietzinsüberwachung und des damit verbundenen Kündigungsschutzes auf den 19. Dezember 1970 ist allerdings nicht der frühere Rechtszustand, wie er vor der Einführung des Mietnotrechtes bestanden hatte, wiederhergestellt worden. Auf das gleiche Datum ist nämlich das Bundesgesetz vom 24. Juni 1970 über die Änderung des Obligationenrechtes (Kündigungsbeschränkung im Mietrecht, AS 1970 1276) in Kraft getreten. Nach dem neuen Mietrecht kann die zuständige richterliche Behörde am Ort der gelegenen Sache das Mietverhältnis für Wohnungen vorerst um höchstens ein Jahr und unter gewissen Voraussetzungen um höchstens zwei weitere Jahre erstrecken. Zudem hat die richterliche Behörde einem begründeten Gesuch des Vermieters um Änderung der Vertragsbedingungen angemessene Rechnung zu tragen. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, dass für die Dauer der Erstreckung des Mietverhältnisses die Höhe des Mietzinses durch die richterliche Instanz festgesetzt wird. Die praktischen Auswirkungen dieser bedeutsamen, dem Privatrecht zugehörigen Neuerungen sind noch abzuwarten.

Sofern man unter dem Begriff des freien Wohnungsmarktes die Absenz öffentlich-rechtlicher, die freie Mietpreisbildung behindernder und die Verfügungsfreiheit des Eigentümers beschränkender Massnahmen versteht, kann das Postulat der Wiederherstellung der Freiheit des Wohnungsmarktes als erfüllt betrachtet werden. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass nunmehr die

¹⁾ a. a. O. S. 35 ff.

Probleme der Wohnungswirtschaft sich in der Zukunft selbsttätig in befriedigender Weise lösen werden.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass eine Mietpreisbindung kraft öffentlichen Rechtes noch für die subventionierten Wohnungen besteht. Hier handelt es sich um ein eng mit der Subventionierung verknüpftes Erfordernis. Die Zahl dieser Wohnungen (siehe A. I. 3. c. aa) ist im Verhältnis zum gesamten Wohnungsbestand zu gering, als dass von ihr eine nachhaltige Wirkung auf die Mietzinsgestaltung auf dem Wohnungsmarkt ausgehen könnte.

In neuester Zeit zeigt sich die Tendenz, einen Teil der Rechtsbeziehungen zwischen Vermietern und Mietern auf dem Wege von Verbandsvereinbarungen zu regeln. Wir kommen darauf weiter unten zurück.

2. Angebot und Nachfrage

Im bereits erwähnten Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission aus dem Jahre 1963 wurde als Ziel der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik auch die Behebung des Wohnungsmangels genannt. Das Ziel eines dauernden mengenmässigen Ausgleiches zwischen Angebot und Nachfrage sowohl auf dem gesamten Wohnungsmarkt als auch auf den einzelnen Teilmärkten der verschiedenen Wohnungskategorien und der verschiedenen Wohnregionen ist sehr schwer zu erreichen. «Man darf sinnvollerweise dann von einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt reden, wenn weder ausgesprochener Wohnungsmangel noch ausgesprochener Wohnungsüberfluss besteht»¹⁾. Der Wohnungsbedarf ist statistisch nicht erfassbar, weil sich die Bedürfnisse laufend verändern. Man pflegt deshalb auf die Leerwohnungsziffer abzustellen, die den prozentualen Anteil der leerstehenden, vermietbaren Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand feststellt. Nach dem Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission 1963²⁾ muss bereits bei einer Leerwohnungsziffer von 0,5 Prozent ein praktisch vollständig absorbiertes Wohnungsangebot angenommen werden. «Sinkt die Zahl der leerstehenden Wohnungen unter die Grenze von 1 Prozent bis 1,5 Prozent, so wird im allgemeinen von Wohnungsmangel und unterhalb von 0,5 Prozent gar von Wohnungsnot gesprochen»³⁾. Bezüglich der Entwicklung des Leerwohnungsbestandes verweisen wir auf die Tabelle 1 im Anhang. Die Aufgliederung nach Gemeindegrössenklassen bestätigt die regionalen Verschiedenheiten und die Konzentration des Wohnungsmangels auf die Ballungszentren. Erfahrungsgemäss bilden die besonders teuren Neubauwohnungen den Hauptanteil des Leerwohnungsbestandes. Die Aussagekraft der Leerwohnungsziffer ist allerdings beschränkt. In Marktgebieten mit kleinem Wohnungsbestand kann die Leerwohnungsziffer von Zufälligkeiten abhängen. Zudem befindet sich der Markt in einer wesentlich stärkeren Bewegung, als dies die Zahl der leerstehenden Wohnungen vermuten lässt. In Zürich waren es

¹⁾ a. a. O. S. 36.

²⁾ a. a. O. S. 10.

³⁾ Karlheinz Kleps: Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz, Bern 1969, S. 27.

im Jahre 1969 beispielsweise 12 000 Wohnungen, die durch Umzug frei wurden, während die Statistik am 1. Dezember 1969 lediglich 799 Leerwohnungen auswies¹⁾. Der geringe Leerwohnungsbestand und die rasche Besetzung neuerstellter Wohnungen lassen jedoch eindeutig den grossen Nachfrageüberhang, vorab in den Ballungszentren, erkennen, was auch durch die Erfahrungen der Wohnungsämter bestätigt wird. Die Bevölkerungszunahme, die Einkommensverbesserung, die Änderung in der Altersstruktur der Bevölkerung, die stärkere Haushaltbildung als Folge des Auflösungsprozesses der Mehrgenerationenfamilie und die Konzentrationsbewegungen, wie sie in der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen zum Ausdruck kommen, wirken im Sinne einer Bedarfssteigerung.

Im Gegensatz zum quantitativ und qualitativ nicht erfassbaren Wohnungsbedarf wird das Angebot, also der Gesamtbestand an Wohnungen, statistisch erhoben. Die Erhöhung des Wohnungsangebotes ergibt sich aus der Produktion neuer Wohnungen und aus dem Zugang an Wohnungen durch Umbau abzüglich der durch Abbruch entstehenden Verluste. Dieser von der Statistik ausgewiesene Reinzugang ist allerdings nicht mit dem zusätzlichen Angebot identisch, weil der Abgang durch Zweckentfremdung (beispielsweise durch Umwandlung von Wohnungen in Büroräume) nicht berücksichtigt und anderseits in der Wohnungsproduktion die Ferien- und Zweitwohnungen mitgezählt werden. Die effektive Angebotsvermehrung seit der letzten Bestandesaufnahme im Jahre 1960 kann deshalb erst auf Grund der Wohnungszählung des Jahres 1970 festgestellt werden. Diese Zahlen sind nicht vor Ende 1971 erhältlich.

Gemessen an den Leerwohnungsziffern war das Wohnungsangebot in der Schweiz in den letzten Jahren dauernd ungenügend. Dies ist um so erstaunlicher, als der von der Statistik ausgewiesene Reinzugang an Wohnungen im gleichen Zeitraum ein bisher nie gesehenes Ausmass erreichte. Wir verweisen auf Tabelle 2 im Anhang über den Reinzugang an Wohnungen. Allein seit 1950 wurden über 900 000 Wohnungen erstellt. Wird die Zahl der Wohnungen zur Wohnbevölkerung in Beziehung gesetzt, ergibt sich, dass die Belegungsdichte laufend abnimmt, dass also für gleichviel Personen immer mehr Wohnungen zur Verfügung stehen. So nahm zum Beispiel die Wohndichte in Städten mit über 10 000 Wohnungen von 1960–1969 von 3,4 Personen je Wohnung auf 2,8 Personen ab. Die gleiche Erscheinung zeigt sich, wenn die Belegungsdichte auf das Verhältnis Personenzahl je Zimmer bezogen wird (Tabelle 3). Nach dieser Tabelle hat sich die Belegungsdichte je Zimmer in der Stadt Zürich von 0,94 Personen im Jahre 1960 auf 0,84 Personen im Jahre 1970 verringert.

Diese Verhältnisse zeigen, dass vor allem der rasch wachsende Bedarf an Wohnraum pro Kopf der Bevölkerung für den Wohnungsmangel verantwort-

¹⁾ «Unzureichende Leerwohnungsstatistik», in: NZZ, Nr. 348 vom 30. 7. 1970, S. 13, zitiert in:

Zwischenbericht über die Subjekthilfe als Teilaspekt der gesamten Wohnbauförderung (Schweiz. Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen, November 1970).

lich ist. Es muss damit gerechnet werden, dass auch in Zukunft die Wohn-dichte weiter sinken und damit einen entsprechenden Bedarf auslösen wird. Deshalb muss die hohe Produktion der letzten Jahre auch künftig gesichert werden. Die Höhe der Produktion hängt von der Kapazität des Baugewerbes, vom Kapitalmarkt und vom Umfang des baureifen Landes ab. Daneben kann das sich aus der Steigerung der Baukosten ergebende Vermietungsrisiko die Wohnungsproduktion beeinträchtigen. Es müssen deshalb angesichts des unge-deckten Bedarfes diese Faktoren ausgeschaltet oder zumindest eingeschränkt werden.

3. Die Mietpreisentwicklung

In einer Wirtschaft mit allgemein steigenden Preisen kann keine Stabilität des Mietpreisniveaus erwartet werden, denn der Wohnungsbau und der Wohnungsmarkt bilden keine autonomen Bereiche, sondern sind mit der Gesamtwirtschaft eng verknüpft. Die Mietpreise der neu erstellten Wohnungen stehen in engem Zusammenhang mit den jeweils geltenden Bodenpreisen, Hypothe-karzinsen und Erstellungskosten, wobei in letzteren nicht nur die Preissteigerung im Bausektor, sondern auch die Komfortsteigerung der Wohnungen zum Ausdruck kommt.

Es überrascht daher nicht, dass die Mietpreise und die genannten Kosten-faktoren zur Zeit eine Rekordhöhe erreicht haben. Der Mietindex wird jedes Jahr im Mai, seit 1967 auch im November, auf Grund von Stichproben aus Wohnungen aller Grössenkatoren und Bauperioden berechnet. Ein beson-derer Index für neuerstellte Wohnungen besteht nicht. Die folgende Tabelle enthält die Entwicklung in ausgewählten Jahren.

Jahr (Mai)	Mietpreisindexe		Konsumenten- preisindex
	Samtliche Wohnungen	Alte Wohnungen ¹⁾	
	Jahr 1939 = 100		
1939	100	100	100
1950	109	104	158
1960	149	128	183
1965	191	152	214
1966	206	163	225
1967	224	177	233
1968	240	189	239
1969	255	201	245
1970	271	214	254
1971	295	232	270

¹⁾ Alte Wohnungen: bis 1950 vor 1917 gebaute Wohnungen
bis 1960 vor 1940 gebaute Wohnungen
ab 1965 vor 1947 gebaute Wohnungen

Jahr (Mai)	Mietpreisindexe		Konsumenten- preisindex
	Samtliche Wohnungen	Alte Wohnungen ¹⁾	
	Jahr 1966 = 100		
1966	100	100	100
1967	109	108	103
1968	116	116	106
1969	124	123	109
1970	132	131	113
1971	143	142	119

Die Zahlen zeigen, dass die Mieten vorerst hinter der allgemeinen Teuerung zurückblieben; allerdings nur deshalb, weil sie durch die Mietzinskontrolle und -überwachung künstlich und nicht marktkonform zurückgestaut wurden. Mit der Lockerung der Schranken begannen die Mietzinse der Altwohnungen nachzuziehen, während die Mieten für Neubauwohnungen bereits in der Vergangenheit laufend der allgemeinen Teuerungsentwicklung angepasst wurden. Der Durchschnittsindex sämtlicher Wohnungen erreichte im Jahr 1968 den gleichen Teuerungsstand wie die gesamten Konsumausgaben (+ 140 Punkte seit dem Jahr 1939), und seither begann der Mietzinsindex der allgemeinen Preissteigerung vorauszuweichen. Die untere Hälfte der vorstehenden Tabelle zeigt, dass Neu- und Altwohnungen und darum auch der gesamte Wohnungsbestand seit 1966 etwa in gleichem Masse teurer geworden sind, und zwar bis November 1970 um 36 Prozent gegenüber einer allgemeinen Teuerung von 16 Prozent.

Die Gründe dieses beschleunigten Mietzinsanstiegs sind komplex. Ein nicht unerheblicher, statistisch aber in der Schweiz nicht ermittelter Teil ist auf die Qualitätssteigerung der Wohnungen zurückzuführen. Während bei der Berechnung des übrigen Konsumentenpreisindexes strikte darauf geachtet wird, dass die Preise sich auf Güter gleichbleibender Qualität beziehen (z. B. Zucker, Brennstoffe, Schuhe bestimmter Ausführung, Haarschnitt), ist dies bei den Wohnungen nicht der Fall bzw. unmöglich. Deutsche Berechnungen zeigen, dass in den Jahren 1950 bis 1962 die Verbesserung der Qualität und die Vergrößerung der Wohnungen etwa gleich viel zur Baukostensteigerung beigetragen haben wie die Erhöhung der Baupreise²⁾. Diese Aussagen lassen sich nicht ohne weiteres auf die Schweiz übertragen; aber die Komfortzunahme darf als Mietzinssteigerungsfaktor nicht ausser acht gelassen werden.

Wesentlich stärker als die Konsumentenpreise sind die Baukosten gestiegen. Die folgenden Zahlen sind dem Zürcher Wohnbaukostenindex entnommen. Ganz besonders fällt die starke Steigerung im Jahr 1970 auf.

¹⁾ Alte Wohnungen: bis 1950 vor 1917 gebaute Wohnungen
bis 1960 vor 1940 gebaute Wohnungen
ab 1965 vor 1947 gebaute Wohnungen

²⁾ Kostenstruktur und Preisentwicklung in der Bauindustrie, Gutachten des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, München 1963, S. 205 f.

Jahr	Zürcher Baukostenindex 1939 = 100	Zinssätze für 1. Hypotheken in Prozenten im Durchschnitt von 12 Kantonalbanken		Index der Konsumenten- preise 1939 = 100
		alte Hyp. Prozent	neue Hyp. im allgemeinen Wohnungsbau Prozent	
1939	100			100
1950	180	3.54		158
1960	227	3.74	3.76	183
1965	311	4.08	4.32	214
1966	320	4.24	4.48	225
1967	323	4.47	4.73	233
1968	325	4.58	4.87	239
1969	331	4.76	4.97	245
1970	375	4.93	5.25	254
Index 1966 = 100				
1966	100	100	100	100
1967	101	105	106	103
1968	102	108	109	106
1969	103	113	111	109
1970	117	116	117	113

In nicht geringerem Ausmass, nämlich auf einen Indexstand von 116 bis 117, sind seit dem Jahr 1966 die Hypothekenzinsen gestiegen. Diese Kostenkomponente fällt für die Mietpreisentwicklung ganz besonders ins Gewicht, weil sie nicht nur die Neubauten, sondern auch die Altwohnungen betrifft. Ähnlich emporgeschnellt sind wahrscheinlich die Bodenpreise, jedoch fehlen darüber zuverlässige statistische Angaben.

Trotz der raschen Erhöhung der Mietpreise in den letzten Jahren kann nicht von einem allgemeinen Notstand gesprochen werden. Im Durchschnitt liegen die Mieten der Altwohnungen nach wie vor unter der seit 1939 verzeichneten Steigerung des Lebenskostenindex (222 gegenüber 261 Punkten), und der Mietindex der Alt- und Neuwohnungen insgesamt übertraf letzten Herbst die generelle Teuerung nur um wenige Prozente (281 gegenüber 261 Punkten = + 7,7%). Was das Miete-Einkommen-Verhältnis betrifft, so zeigen die Erhebungen des BIGA folgende Prozent-Anteile der Mietausgaben an den Einkommen von Arbeiter- und Angestelltenfamilien:

	Arbeiter- haushalte Prozent	Angestellten- haushalte Prozent
1936/37	17.8	18.3
1950	12.1	12.2
1960	11.6	11.7
1965	11.6	12.1
1966	11.7	13.1
1967	12.1	13.8
1968	12.1	13.9
1969	12.2	14.0

In den Jahren 1970/1971 dürfte sich dieses Verhältnis allerdings spürbar verschlechtert haben. Ausserdem werden durch solche Durchschnittswerte die Härtefälle nicht sichtbar gemacht. In Neubauten ist das Verhältnis im allgemeinen zweifellos prekärer, ganz besonders auch deshalb, weil viele junge Haushalte mit noch verhältnismässig niedrigem Einkommen auf solche Wohnungen angewiesen sind; aber auch zahlreiche Betagte, die ihre bisherige Wohnung aufgeben müssen, können eine neue oft nur zu unverhältnismässig viel höherem Mietzins finden. Der auch zu den hohen Neumieten anhaltende Nachfrageüberhang führt ausserdem manchmal zu Mietzinserhöhungen, welche durch die Kostensteigerung nicht gerechtfertigt sind. Neuere Untersuchungen über die Zahl und den Umfang der Abweichungen von den durchschnittlichen Miete-Einkommen-Verhältnissen sind uns nicht bekannt. Untersuchungen aus dem Jahr 1966 zeigten, dass in Lausanne nur eine von sechs Haushaltungen mehr als einen Drittel für die Miete aufwenden musste (vgl. unseren Bericht vom 3. Sept. 1969 über die Initiative des Kantons Waadt betreffend Mieterschutz BBl 1969 II 914), aber diese Ergebnisse dürften überholt sein.

Die Verbesserung der statistischen Unterlagen über den Wohnungsmarkt ist eines der Anliegen der Neuordnung der Wohnbauförderung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mietpreise zuerst lange hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückblieben, aber in den letzten Jahren und ganz besonders im Jahr 1970 stark anstiegen, vor allem zufolge der Erhöhung der Bau- und Bodenpreise sowie der Hypothekarzinsen. Die Mietzinssteigerung hat ein Ausmass erreicht, das nicht ohne weiteres hingenommen werden kann.

Eine blossе Bekämpfung der Symptome – die Wiedereinführung von Mietpreisvorschriften – ist abzulehnen. Eine langfristig wirksame Politik der Bremsung des Mietzinsanstiegs muss bei den Ursachen ansetzen: bei den Bau- und Bodenpreisen. Die Hypothekarzinsе können mit dem heute vorhandenen Instrumentarium nicht beeinflusst werden. Darüber hinaus sind Sondermassnahmen notwendig für jene Bevölkerungskreise, welche sich in einer wirklichen Mietzinsnot befinden, also für Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, vor allem für Betagte und kinderreiche Familien.

B. Die Notwendigkeit einer Neuordnung

I. Die Bedeutung des Wohnungswesens

Die Wohnung gehört zu den Elementarbedürfnissen des Menschen. Sie stellt einen Zwangsbedarf dar, dem nicht ausgewichen werden kann. Die Ausgaben dafür fallen, vor allem im Budget der weniger bemittelten Bevölkerungsschichten, erheblich ins Gewicht. Für einen grossen Teil der Bevölkerung lässt das Gut Wohnung deshalb die Unterscheidung zwischen Eigentum und Nicht-

eigentum sowie die sich daraus ergebenden Abhängigkeitsverhältnisse unmittelbar in Erscheinung treten¹⁾.

Abgesehen von der Wohnungsversorgung an sich muss in zunehmendem Masse auch den qualitativen Wohnbedürfnissen Rechnung getragen werden. Die einzelnen Wohnungen sind immer Bestandteil eines grösseren Siedlungsbildes, dessen Ordnung einen erheblichen Einfluss auf das Leben und Wohnen ausübt. Da bereits der grössere Teil unserer Bevölkerung in den Städten wohnt, müssen der Wohnungsbau, der Städtebau und die Raumordnung als ein Ganzes gesehen werden. Dazu kommt, dass in der modernen Gesellschaft der Wohnung immer mehr die Bedeutung eines Zufluchtortes zukommt; zumindest in seiner Wohnung soll der Mensch Schutz vor Lärm und den übrigen schädlichen und lästigen Einwirkungen finden, die das moderne Leben mit sich bringt. Insbesondere in den hochentwickelten Industriestaaten stellt sich immer mehr das Problem menschlich tragbarer und würdiger Umweltsbedingungen. So entstehen räumliche und soziale Probleme, die ohne Mithilfe der öffentlichen Hand kaum mehr gemeistert werden können. Die Raumordnung und der Umweltschutz gehören deshalb im weitern Sinne ebenfalls zur Wohnungspolitik des Bundes. Es liegt hier, wie auf so vielen Gebieten der modernen Zivilisation, ein Bereich vor, welcher der Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft bedarf, sollen zeit- und sachgerechte Lösungen zustandekommen. Dabei kommt dem Staat vornehmlich eine fördernde und koordinierende Funktion zu. Die Entwicklung im benachbarten Ausland verläuft ähnlich. Überall hat sich die öffentliche Hand um die Belange des Wohnungsbaues zu kümmern und diese in den Gesamtrahmen angemessener Umweltbedingungen zu stellen. Die Erkenntnis von der wachsenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Wohnungsproblems verlangt nach einer Neukonzeption der bisherigen Wohnbauförderung.

II. Beurteilung der bisherigen Massnahmen

1. Die Problematik der bisherigen Interventionen

Die Interventionen des Bundes erfolgten bisher auf zwei verschiedenen Ebenen. Sie bestanden einerseits in Eingriffen in das Rechtsverhältnis zwischen den Mietvertragsparteien in Form der Mietpreiskontrolle und -überwachung sowie des damit verbundenen Kündigungsschutzes und andererseits in Massnahmen im Bereich des Neuwohnungsbaus, indem der Wohnungsbau unmittelbar und mittelbar gefördert und die Mietzinse durch Beiträge an die Kapitalverzinsung reduziert wurden.

Eine Neuordnung drängt sich aus verschiedenen Gründen auf. Einmal erwies sich die bisherige Politik als widersprüchlich und mangelhaft. Beispielsweise bremste die Mietzinskontrolle den Anreiz zum Bau neuer, insbesondere subventionierter Wohnungen, während dem Abbruch und der Zweckentfrem-

¹⁾ siehe Kleps a. a. O. S. 375/376.

derung von Altwohnungen Vorschub geleistet wurde. Ausserdem führte diese Politik zum Auseinanderklaffen der Alt- und Neumieten und dadurch zur Schaffung privilegierter und benachteiligter Mieterschichten.

Das aus der Kriegswirtschaft entstandene Mietnotrecht wurde im Laufe der Jahre zurückgebildet, schliesslich aufgehoben und durch eine neues privatrechtliches Kündigungsrecht ersetzt. Damit sind jedoch nicht alle Probleme der bisherigen Wohnungspolitik beseitigt worden. Auf dem Wohnungsmarkt der Ballungsgebiete besteht nach wie vor ein grosser Nachfrageüberhang; dieser, die Bodenpreissteigerung, die Erhöhung der Hypothekarzinsätze sowie der Baupreise haben dazu geführt, dass die Mietpreise in letzter Zeit überproportional gestiegen sind. Die bisherigen Massnahmen konnten im weiteren die Wohnprobleme der Betagten nur unvollständig berücksichtigen, weil der Familienschutzartikel eine zu schmale Verfassungsgrundlage ist. Schliesslich wird an der bisherigen Methode der Mietzinsverbilligung in verschiedener Hinsicht Kritik angebracht.

Alle diese Umstände legten eine gründliche Neuüberprüfung der Wohnbaupolitik des Bundes nahe.

Einen Sonderfall stellt die Wohnbausanierung in Berggebieten dar; diese spezifischen Massnahmen sind bis zum 31. Dezember 1980 geordnet und sollen in das Gesamtkonzept der Hilfe für die Berggebiete eingebaut werden¹⁾.

2. Kritik an der bisherigen Methode der Mietzinsverbilligung

Heute kann der Bund jährlich die Mietzinse von bis zu 5000 neuen Wohnungen verbilligen, indem er jeweils während 20 Jahren Beiträge an die Verzinsung des darin investierten Kapitals leistet. Die Einführung dieses Systems bedeutete seinerzeit einen erheblichen Fortschritt gegenüber den früheren einmaligen Beiträgen à fonds perdu an die Baukosten (A. I. 3. a. hievor). Im Laufe der Zeit haben sich jedoch auch bei dieser Hilfsart Nachteile ergeben. Sie werden im folgenden kurz dargelegt:

- Die Bundeshilfe setzt in der Regel eine doppelt so hohe Leistung der Kantone voraus. Die meisten Kantone haben einen Teil dieser Last auf die Gemeinden übergewälzt. Tabelle 4 im Anhang zeigt indessen, dass in einzelnen Kantonen überhaupt keine, in anderen nur wenige Wohnungen mit Bundeshilfe erstellt wurden. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich manche Gemeinden dagegen sträuben, Beiträge an den sozialen Wohnungsbau zu leisten, um so mehr als damit weitere Lasten infolge des Infrastrukturausbaus (Erschliessung) verbunden wären. Es ist deshalb nicht überraschend, dass unter dem heutigen System viele Gemeinden am sozialen Wohnungsbau nicht sehr interessiert sind.
- Die Mietzinse der subventionierten Wohnungen werden grundsätzlich für 20 Jahre fixiert. Viele Vermieter bzw. Bauträger schrecken vor dieser Be-

¹⁾ Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (AS 1971 172; BBl 1969 I 1102).

dingung zurück in einer Zeit, in der alle Preise und damit beispielsweise auch die Unterhaltskosten von Wohnbauten stark im Steigen begriffen sind.

- Die Hilfe ist Wohnungen vorbehalten, die von Familien bewohnt sind, welche in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben. Hier liegt in zweierlei Weise eine Beschänkung vor. Erstens werden manche Mieterkreise, auch wenn sie sich in bescheidenen Verhältnissen befinden, von der Hilfe ausgeschlossen, weil sie nicht unter den Begriff «Familie» fallen. Zweitens ergeben sich aus der Festsetzung von Einkommens- und Vermögensgrenzen – trotz deren gelegentlicher Erhöhung im Laufe der Zeit – Härten aller Art, und zwar um so häufiger, je rascher die Einkommen real oder auch nur inflationsbedingt steigen. Es müssen immer wieder Kontrollen vorgenommen werden, die allen Beteiligten einen grossen administrativen Aufwand verursachen.

Diese Umstände hatten zur Folge, dass bisher in keinem Jahr 5000 zu verbilligende Neuwohnungen erstellt wurden.

Auf besondere Mängel der geltenden Regelung haben auch die eidgenössischen Räte hingewiesen. Gleichzeitig mit dem Beschluss vom 20. März 1970 über die Verlängerung des Wohnbaugesetzes sind von beiden Räten zwei gleichlautende Postulate mit folgendem Wortlaut angenommen worden:

Der Bundesrat wird eingeladen, die Konzeption und den Umfang der Wohnbauförderung durch den Bund einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen und den eidgenössischen Räten beförderlich Bericht und Antrag zu unterbreiten. Insbesondere ist zu prüfen, ob ein wirksamerer Einsatz von Bundesmitteln durch degressive Verbilligungsbeiträge und Schaffung eines Fonds de roulement erreicht werden könnte.

Der Hinweis auf die degressiven Verbilligungsbeiträge enthält eine Kritik an der bisherigen starren Regelung der Einkommenslimiten und Mietzinse.

3. Lücken in der bisherigen Wohnbauförderung

Zu den Mängeln der bisherigen Regelung gehört auch der beschränkte personelle und sachliche Einzugsbereich der bisherigen Hilfe.

In personeller Hinsicht wog der Ausschluss der alleinstehenden Betagten – es sei denn, sie konnten im Zusammenhang mit der Hilfe an Familien berücksichtigt werden – besonders schwer. Im Vergleich zum Jahr 1960 wird die Zahl der 65jährigen in der Schweiz bis 1980 schätzungsweise um 67 Prozent, die Gesamtbevölkerung hingegen nur um 22 Prozent zunehmen¹⁾. Die gesellschaftliche Umschichtung bringt es mit sich, dass die mehrere Generationen umfassende Grossfamilie seltener wird und immer mehr ältere Leute für sich einen Haushalt führen. Dies und der Überalterungsprozess tragen stark zur Intensivierung der Wohnungsnachfrage bei. Viele aus dem Erwerbsleben ausscheidende

¹⁾ Zwischenbericht des Schweiz. Instituts für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen, zuhanden des Ausschusses der Eidg. Wohnbaukommission, S. 21.

ältere Mieter sind auf eine Wohnung mit bescheidenem Mietzins angewiesen; ferner sollten diese Wohnungen im Ausbau den altersbedingten Bedürfnissen entsprechen. Zudem ist auch die Erstellung von Heimen für Betagte und andere hilfsbedürftige Bevölkerungskreise zu fördern. Die bisherige Verfassungsgrundlage setzt der Hilfe an diese Bevölkerungskategorie enge Schranken.

Wenn der preisgünstige Wohnungsbau wirksamer gefördert werden soll, muss die Hilfe auch in sachlicher Hinsicht wesentlich ausgedehnt werden. Als wichtigste Lücken sind insbesondere der Mangel an erschlossenem Bauland, die oft sehr langen Fristen im Baubewilligungsverfahren sowie die Schwierigkeiten bei der Restfinanzierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu nennen.

III. Schlussfolgerungen

Aus allen diesen Erwägungen erweist sich eine Neukonzeption der Wohnbauförderung durch den Bund als unerlässlich. Die grundsätzliche Prüfung der Wohnbaupolitik ist denn auch bereits vor Überweisung der erwähnten Postulate im Frühjahr 1970 durch die Eidgenössische Wohnbaukommission an die Hand genommen worden. Sie hat eine Reihe von Studien veranlasst und in Expertengruppen zahlreiche Hearings durchgeführt, worin der ganze Bauvorgang von der Baulandbeschaffung bis zur Übergabe der schlüsselfertigen Wohnung untersucht wurde, um möglichst vollständig alle Schwierigkeiten und Verbilligungsmöglichkeiten im Wohnungsbau zu ermitteln. Aus diesen Untersuchungen ergeben sich eine Reihe von Grundsätzen für eine künftige Neuordnung der Wohnbauförderung. Wir werden sie im nachfolgenden Kapitel darlegen.

C. Die Grundzüge der Neuordnung

I. Ziele und Grenzen der Staatsintervention

Es entspricht unserer Gesellschaftsordnung, dass dem Staat die Aufgabe zugewiesen wird, im Bereiche der menschlichen Elementarbedürfnisse, zu denen auch das Wohnen gehört, tätig zu werden. Dabei kann es sich nicht darum handeln, dass dem Staat die Wohnungsversorgung des einzelnen Bürgers überbunden wird. Vielmehr muss die Wohnungspolitik dazu führen, dass sich möglichst viele Glieder der Gesellschaft auf die Dauer eigenverantwortlich und ohne sozialpolitische Subventionen, sei es als Mieter, sei es als Besitzer eines eigenen Heimes, behaupten können. Dementsprechend ist es vorerst die Aufgabe der öffentlichen Hand, die Voraussetzungen für eine möglichst gute Entwicklung des Wohnungsbaues zu schaffen und Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Somit ist vom Grundsatz auszugehen, dass das Wohnungswesen nicht verstaatlicht, sondern dass der Staat den privaten, insbesondere den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern und koordinieren soll, damit auf diese Weise allgemein eine Erhöhung des Angebotes preisgünstiger Wohnungen und damit eine

entscheidende Verbesserung der Lage der wohnungssuchenden Mieter bewirkt werden kann. Zudem ist der Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, also die Möglichkeit zur Wohnungsselbstversorgung, zu erleichtern.

Bei der Würdigung dieser Zielsetzung darf nicht unbeachtet bleiben, dass die Erreichung einer relativen Mietpreisstabilität und eines bestmöglichen Ausgleiches zwischen Angebot und Nachfrage nicht allein von einer Neuordnung der Wohnbauförderung erwartet werden kann, sondern dass dafür eine wirksame Konjunkturpolitik und eine zweckmässige Raumplanung unerlässlich sind.

Auch in Zukunft wird es Mitbürger geben, die den marktgemässen Mietzins nicht aufbringen können. Aus dem Prinzip der Solidarität heraus wird hier die Allgemeinheit helfen müssen.

Zusammenfassend soll sich in einer Neuordnung der staatliche Tätigkeitsbereich erstrecken auf

- die Pflege und Grundlagenverbesserung des Wohnungsbaues ganz allgemein;
- die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues;
- die zusätzliche Hilfe für Bevölkerungskreise, die den marktgemässen Mietzins nicht aufbringen können;
- die Förderung der Wohnungsselbstversorgung durch Erwerb von Haus- und Wohnungseigentum.

Entsprechend unserer föderalistischen Staatsstruktur stellt sich die Frage nach dem Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auf diese Frage ist jeweils bei der Darstellung der in den verschiedenen Bereichen zu beachtenden Grundsätze einzutreten.

II. Die Förderung des Wohnungsbaues allgemein

1. Vorbemerkungen

Bereits die bisherige Entwicklung hat zu einem Ausbau des Instrumentariums zur Grundlagenverbesserung für den allgemeinen Wohnungsbau geführt. Wir erinnern an die im sogenannten 10-Punkte-Programm (A. I. 3. c. aa.) empfohlene nachhaltige Beachtung des Leitbildes einer «Dezentralisation mit Schwerpunkten» für die Besiedlung des Landes, an die Bundeshilfe für Forschungsarbeiten zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau und an die im Jahre 1970 eingeführte Erschliessungshilfe. Durch solche Massnahmen langfristiger Natur hat die ursprünglich zur Überwindung einer zeitweiligen Versorgungslücke konzipierte Wohnbauförderung bereits den Charakter einer Daueraufgabe des Bundes erhalten. Die Massnahmen, die für den gesamten Wohnungsbau bessere Voraussetzungen schaffen sollen, gehören zweifellos in den Aufgabenkreis des Bundes. Der Familienschutzartikel bietet allerdings für eine solche allgemeine Daueraufgabe keine ausreichende Verfassungsbasis. Solange die heutige Fremdarbeiterpolitik beibehalten werden muss, lässt die

Kapazität des Baugewerbes kurzfristig kaum eine noch stärkere Ausdehnung der hohen Wohnungsproduktion der letzten Jahre zu. Um so mehr sind, angesichts der insgesamt steigenden Baubedürfnisse, die Produktivität des Wohnungsbaues zu fördern und darüber hinaus Störfaktoren, die sich, wie oben erwähnt, aus dem Fehlen von Bauland und verfügbarem Kapital ergeben, auszuschalten. Grundsätzlich sind auf dem Gebiet der Grundlagenverbesserung für den gesamten Wohnungsbau die nachfolgenden Ziele anzustreben, wobei sich die Gewichte im Laufe der Zeit je nach den Verhältnissen verschieben können.

2. Die Senkung der Bodenkosten

a. Allgemeines

Bauland ist nicht nur infolge der allgemeinen Preisentwicklung und der damit verbundenen Flucht in die Sachwerte knapp und teuer, sondern auch deshalb, weil manche Gemeinden vor einer grosszügigen Baulanderschliessung zurückschrecken. Insbesondere gilt das für Gemeinden, die am Anfang einer raschen Entwicklung stehen. Sie leiden unter Finanzierungsschwierigkeiten, weil alle Investitionsaufgaben, die auf sie einstürmen, die laufenden Einnahmen übersteigen. Auch die Baulanderschliessung bringt vorerst nur Ausgaben; erst später, nach der Überbauung, beginnen die Steuereinnahmen allmählich zu steigen.

Die Knappheit an erschlossenem Land treibt die Preise in die Höhe, und zwar auch die Preise des unerschlossenen Landes, denn die Preiserwartungen richten sich naturgemäss nach der bisherigen Preisentwicklung beim benachbarten Bauland.

b. Erschliessungsdarlehen

Bereits seit 1. Oktober 1970 kann der Bund gemäss Vollzugsverordnung III (AS 1970 1129) zum heutigen Wohnbauförderungsgesetz zins- und amortisationsgünstige Erschliessungsdarlehen verbürgen oder selbst gewähren. Diese Hilfe soll auch in der künftigen Ordnung gewährt werden. Durch eine dichte Überbauung können die Bodenkosten je Wohnung gesenkt werden, da hohe Ausnutzungsziffern den Bodenbedarf je Wohnung verringern. Auch die Erschliessungskosten je Wohnung können dadurch niedriger gehalten werden als bei Streubauweise. Erschliessungshilfe soll deshalb nur gewährt werden, wenn eine zweckmässige Überbauung gewährleistet ist.

Diese Bedingungen sind darauf auszurichten, dass die Gemeinden und übrigen Erschliessungsträger Darlehen aufnehmen können, die ihnen erst dann volle Zins- und Amortisationslasten verursachen, wenn als Folge der Investitionen die Steuereingänge grösser werden.

Die Erschliessungshilfe entspricht einem Bedürfnis und wird zu einer spürbaren Erhöhung des Angebotes an erschlossenem Bauland und dadurch zu einer Senkung bzw. weniger raschen Erhöhung der Bodenkosten beitragen. Die heutige Regelung muss jedoch künftig ergänzt werden. Es fehlen nämlich Bestimmungen, die nicht nur eine finanzielle Unterstützung der Erschliessungs-

tätigkeit vorsehen, sondern auch eine Erleichterung der Baulanderschliessung durch entsprechende Ordnung der Landumlegungen und Grenzbereinigungen sowie der Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen. Die bisherige Verfassungsgrundlage des Familienschutzartikels liess solche Bestimmungen nicht zu.

c. Darlehen für den vorsorglichen Landerwerb

Ein weiteres Mittel zur Vermehrung des Baulandes für den Wohnungsbau ist die Hilfe für den vorsorglichen Landerwerb. Diese Bundeshilfe wird ebenfalls in zins- und amortisationsgünstigen Darlehen bestehen, die wie bei der Erschliessungshilfe in der Regel durch die Banken gewährt werden sollen. Der Bund soll die Zinsdifferenz zwischen dem günstigen Darlehens- und dem normalen Marktzins übernehmen und ausserdem Bürgschaft gewähren. Nur soweit die Banken nicht imstande sind, das Kapital selbst aufzubringen, soll der Bund direkt mit Krediten einspringen.

d. Verbesserung baupolizeilicher Vorschriften

Oft führen auch die manchmal sehr langen Fristen im Landumlegungs-, Erschliessungs- und Baubewilligungsverfahren zu einer Verteuerung der Bodenkosten. Heute verstreichen vom Bodenkauf bis zur Baufertigstellung nicht selten fünf bis sieben Jahre. Dadurch laufen Zinsen auf, die oft bis zu 50 Prozent der ursprünglichen Bodenkosten ausmachen. Solche Zinskosten können auf zwei Arten vermindert werden. Erstens durch Senkung der Zinssätze – das ist mit Hilfe der zinsverbilligten Landerwerbsdarlehen vorgesehen – und zweitens durch Abkürzung der Verfahrensfristen. Für Gemeinden muss deshalb unter bestimmten Voraussetzungen eine Erschliessungspflicht innert einer gewissen Zeit statuiert werden können. Im Rahmen der Massnahmen zur Baurationalisierung ist überdies die Möglichkeit eines Erlasses von Mindestvorschriften für die Koordination baupolizeilicher Vorschriften vorzusehen, woraus sich ebenfalls Abkürzungen im Überbauungsverfahren ergeben werden.

3. Die Senkung der Baukosten

a. Allgemeines

Die Erstellungskosten betragen ein Mehrfaches der Bodenkosten. Um so wichtiger ist die Bekämpfung der Baukostenteuerung. Dabei ist erneut auf die Bedeutung einer wirksamen Konjunkturpolitik hinzuweisen.

b. Verbesserung der baupolizeilichen Vorschriften über den eigentlichen Bauvorgang

Der Bund muss die Korrektur baupolizeilicher und anderer staatlicher Vorschriften veranlassen können, soweit diese die Rationalisierung hindern. Manche kantonale und kommunale Erlasse beziehen sich auf Baumethoden

und Baustoffe, die heute nicht mehr zeitgemäss sind. Das gilt zum Beispiel für gewisse feuerpolizeiliche Verordnungen, für Vorschriften über Bauhöhen und Wandstärken. Wie schon im Abschnitt über die Bodenkosten erwähnt, müssen die Bewilligungsverfahren vereinfacht und vor allem zeitlich gestrafft werden, um Bauzinsen einzusparen. Ein einheitliches Bundesbaurecht ist dazu nicht notwendig und auch nicht erwünscht; in Genf wird auch in Zukunft nicht nach den gleichen Regeln gebaut werden wie im Appenzellerland oder im Tessin. Aber der Bund muss in dem erwähnten Sinne Mindestvorschriften erlassen können, die freiwillige Koordination fördern und an die Gewährung finanzieller Bundeshilfen Bedingungen über die Anwendung solcher Normen knüpfen.

c. Bau- und Wohnungsmarktforschung

Ein erheblicher Teil der Baukostensteigerung der letzten Jahre beruht nicht auf Lohn- und Preiserhöhungen, sondern ist auf die Tendenz nach grösseren Wohnungen und, wie bereits erwähnt (A. II. 3. hievor), auf Qualitätsverbesserungen zurückzuführen. Man tappt im dunkeln, ob die heute angebotenen komfortablen Ausstattungen den echten Wünschen und Bedürfnissen der Nachfrager entsprechen; vermutlich ist der Ausstattungsgrad für viele neue Haushaltungen mit beschränkten Einkommen zu hoch. Es ist daher eine wichtige Aufgabe der Bau- und Wohnungsmarktforschung, einerseits auf solche unnötigen Kostensteigerungen, anderseits aber auch auf die Notwendigkeit einer wohngerechten Einteilung und Ausstattung der Wohnungen hinzuweisen, da dies im traditionellen Wohnungsbau heute erst zum Teil berücksichtigt wird (z. B. Flexibilität der Raumeinteilung). Einiges wird heute schon im Rahmen des geltenden Gesetzes getan; die Forschungskommission zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau hat zum Beispiel Richtlinien für die Erstellung von Alterswohnungen sowie für die Planung und Ausführung von gemeinnützigen Wohnungen herausgegeben.

Abgesehen von der Komfortsteigerung ist man sich über die Entwicklung der Baukosten aber auch sonst nicht im klaren. Die bestehenden lokalen Bauindexe (Zürich, Bern, Luzern) sind zu wenig repräsentativ. Eine wichtige Aufgabe der Wohnungsmarktforschung ist es daher, einen schweizerischen Baukostenindex zu schaffen.

Ferner kann der Bund insbesondere über die Unterstützung der Bauforschung die Rationalisierung fördern. Stichwortartig aufgezählt geht es um die Anwendung neuer Baustoffe, um Bauteile und ihre Dimensionierung (z. B. Modulordnung), um den eigentlichen Bauprozess in technischer wie in betriebswirtschaftlich-organisatorischer Hinsicht. Dabei kommt es nicht nur auf eine möglichst rationelle Erstellung von Neubauten an, sondern es muss auch Rücksicht auf den späteren Unterhalt und auf Anpassungen an geänderte Bedürfnisse der Bewohner genommen werden (z. B. leichte Austauschbarkeit defekter oder technisch überholter Teile).

d. Förderung rationeller Bauträger

Wesentlich für die Senkung der Baukosten ist die Heranziehung und Förderung rationeller Bauträger sowie die Existenz einer gesunden Angebotskonkurrenz. Der Bund kann diese Postulate dadurch erfüllen, dass er seine diversen finanziellen Hilfeleistungen hauptsächlich jenen Bauträgern zuleitet, die rationelle Baumethoden anwenden und gewillt sind, an der Verwirklichung eines funktionsfähigen Baumarktes mitzuarbeiten.

4. Erleichterung der Kapitalbeschaffung

Sowohl Überlastungen wie eine Unterbeschäftigung der Bauwirtschaft haben eine unrationelle, teure Bautätigkeit zur Folge. Darum muss einerseits gegen Überhitzungen im Bauwesen eingeschritten werden können. Deshalb haben die eidgenössischen Räte den vom Bundesrat mit Botschaft vom 26. Mai 1971 vorgeschlagenen Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes zugestimmt. Andererseits muss der Bund über ein Instrument verfügen, welches ihm erlaubt, ein unerwünschtes Absinken der Wohnbautätigkeit zu vermeiden. Die Erfahrung lehrt, dass in der Regel eine Verknappung auf dem Kapitalmarkt die Ursache des Rückgangs in der Wohnungsproduktion bildet. Deshalb ist schon im geltenden Wohnbauförderungsgesetz eine Hilfe für Zeiten der Verknappung des Kapitalmarktes vorgesehen. Wir erinnern an die Botschaft vom 26. August 1970 über weitere Massnahmen für die Wohnbauförderung (BBl 1970 II 499).

Wir haben damals auf die im Jahre 1970 eingetretene Anspannung am Markt für mittel- und längerfristige Gelder und auf die daraus entstandenen Schwierigkeiten bei der Ablösung der Baukredite hingewiesen. Diese Entwicklung fiel zusammen mit der aus konjunkturellen Gründen vereinbarten Kreditzuwachsbeschränkung der Banken. Indessen wurde den Banken und Versicherungsgesellschaften mit allem Nachdruck empfohlen, der Finanzierung des Baues preisgünstiger Wohnungen eine verstärkte Priorität einzuräumen und dabei rationelle Überbauungen vor allem in Gegenden mit starkem Wohnbedarf bevorzugt zu behandeln. Die besonderen Bedürfnisse des Wohnungsbaues und der Infrastruktur sind zudem durch einen Zuschlag zum zulässigen Kreditzuwachs berücksichtigt worden. Schliesslich wurde vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eine Kommission eingesetzt, die die Fälle zu überprüfen hat, in denen die Verwirklichung bauwürdiger und ausführungsfähiger Projekte, die effektiv ausgeführt werden können, auf Finanzierungsschwierigkeiten stösst. Auf diese Weise kann die Bundeshilfe sehr gezielt eingesetzt und der Zweck des geltenden Gesetzes, die Förderung preisgünstiger Bauvorhaben, trotz der ausserordentlichen Situation tatsächlich erreicht werden. Für die Sicherstellung der Wohnungsproduktion in Zeiten akuter Störungen auf dem Kapitalmarkt ist auch in der zukünftigen langfristigen Neuordnung eine Bundeshilfe für die Kapitalbeschaffung vorzusehen.

III. Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues

1. Vorbemerkungen

Unter B. II. wurden die mit der bisherigen Methode der direkten Mietzinsverbilligung verbundenen Nachteile erwähnt. Bekanntlich hat zudem das Parlament die Prüfung der Frage verlangt, ob ein wirksamer Einsatz von Bundesmitteln durch degressive Verbilligungsbeiträge und Schaffung eines «Fonds de roulement» erreicht werden könnte. Die Eidgenössische Wohnbaukommission hat das Problem eingehend geprüft. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Untersuchungen ist bei einer Neuordnung dieses Gebietes von den nachstehend angeführten Grundsätzen auszugehen.

2. Die Förderung der Bauträger des gemeinnützigen Wohnungsbaues

Diese besondere Förderung soll in einer zusätzlichen Erschliessungshilfe und in der Mithilfe bei der Beschaffung von Fremdkapital bis zu 90 Prozent der Investitionssumme bestehen.

Die bereits erwähnte Erschliessungshilfe findet nur auf die Groberschliessung Anwendung und wird Gemeinden und den übrigen Trägern der Groberschliessung ausgerichtet. Gemeinnützige Bauträger sollen indessen für die Feinerschliessung ebenfalls zins- und amortisationsgünstige Darlehen erhalten, und zwar bis zu 100 Prozent der entsprechenden Kosten.

Für die langfristige Sicherung des Fremdkapitals für die Erstellungskosten (Boden- und Bauinvestitionen) soll der Bund Nachgangshypotheken gewähren oder verbürgen, die zusammen mit den I. Hypotheken in der Regel 90 Prozent der Gesamtinvestitionen decken, so dass nur noch ein Eigenkapitalanteil von 10 Prozent notwendig ist.

Damit kann dem Kapitalmangel, der heute manche gemeinnützige Bauträger an der Realisierung ihrer Projekte hindert, wirksam abgeholfen werden.

3. Die Verbilligung der Mieten im gemeinnützigen Wohnungsbau

a. Allgemeines

Die Verbilligung der Mieten im gemeinnützigen Wohnungsbau soll ein tragbares Verhältnis zwischen Miete und Einkommen für finanziell weniger gutgestellte Haushalte und Einzelpersonen herbeiführen. Wegen der mit der bisherigen Methode verbundenen Nachteile wurde ein System der Mietzinsverbilligung gesucht, das anfänglich eine kräftige Senkung bringt, nachher aber mit steigendem Einkommen ebenfalls steigende Mieten zulässt, immerhin so, dass das ursprüngliche Verhältnis von Miete und Einkommen nicht verschlechtert wird.

b. Die Anpassung der verbilligten Mieten an die wirtschaftliche Entwicklung

Die Zunahme der Arbeitsproduktivität betrug bisher etwa 3 Prozent jährlich, die nominelle Einkommenssteigerung lag wesentlich höher, und auch die Zunahme der AHV/IV-Renten übertraf diesen Satz ganz beträchtlich. Mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit wird diese Entwicklung auch weiterhin andauern. In den Perspektivstudien, die von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Kneschaurek (Hochschule St. Gallen) erstellt wurden, wird mit einer weiteren jährlichen Zunahme der Realeinkommen je Kopf der Wohnbevölkerung um 2,8 Prozent bis 1980 gerechnet. Nachher wird ein allmählicher Rückgang auf etwa 2,5 Prozent vorausgeschätzt, aber zusammen mit der Geldentwertung dürften die Nominaleinkommen auch in Zukunft mehr als 3 Prozent im Jahr steigen. Bei einer Neuordnung des gemeinnützigen Wohnungsbaues kann deshalb eine jährliche Mietpreisanpassung an die wirtschaftliche Entwicklung von 3 Prozent in Rechnung gestellt werden. Untersuchungen haben gezeigt, dass, falls sich Preise und Löhne wider Erwarten dennoch anders entwickeln sollten, eine Anpassung an die wirklichen Gegebenheiten jederzeit möglich ist. Das gleiche gilt für eine Veränderung der Zinssätze.

c. Die Senkung der jährlich anfallenden Kosten

Die hievor erwähnte, in der Sicherstellung der Restfinanzierung bis zu 90 Prozent der Gesamtinvestitionen bestehende Bundeshilfe ermöglicht dem Bauträger im gemeinnützigen Wohnungsbau die Realisierung der Projekte mit verhältnismässig sehr wenig Eigenkapital. Diese Bundeshilfe hat keine Senkung der für den Eigentümer anfallenden Kosten – die nachstelligen Hypotheken werden zu marktüblichen Bedingungen gewährt – und somit auch keine Verbilligung der Mietzinse zur Folge. Die jährlich aus der Verzinsung und Amortisation der Investitionen sowie aus dem Unterhalt und der Verwaltung sich ergebenden Kosten können jedoch durch die Anpassung der Mieten an die wirtschaftlichen Verhältnisse (Buchst. b hievor) anfänglich beträchtlich reduziert und später gedeckt werden, ohne dass der Wohnungseigentümer einen Verlust erleidet.

Insbesondere bietet sich der zeitlich begrenzte Aufschub der Amortisationszahlungen für die Nachgangshypotheken an, die der Bund entweder selbst gewährt oder verbürgt. Die Bereitschaft der Banken zur zeitlichen Stundung der Amortisation darf nicht unterschätzt werden, weil es sich bei den Nachgangshypotheken um die Darlehen mit den höchsten Zinssätzen handelt und die mit diesen nachrangigen Hypotheken verbundenen Risiken infolge der Bundesgarantie wegfallen. Soweit jedoch die Banken auf sofortigem normalem Tilgungsbeginn bestehen, hätte der Bund die ersten Tilgungszahlungen vorzustrecken; er würde die Vorschüsse samt Zins später aus den steigenden Mietzinseinnahmen zurückerhalten.

Auch kann die Belastung der Mieter aus dem Unterhalt dem tatsächlichen Kostenverlauf angepasst werden. Diese Kosten sind anfänglich bescheiden, mit

zunehmendem Alter der Wohnungen steigen sie jedoch an. Ein weiterer Anstieg erfolgt in dem Masse, wie die Baukosten (gemessen am Baukosten- oder besser am Reparaturkostenindex) steigen. Im Gegensatz dazu sind heute in der Regel am Anfang die im Mietzins verrechneten Unterhaltskosten höher als die effektiven Kosten; man öffnet also Mittel, die erst später ausgegeben werden. Durch Anpassung an den tatsächlichen Kostenverlauf kann ebenfalls eine Senkung der Anfangsmiete erreicht werden. Das geschilderte System der zeitlichen Verlagerung der Kosten lässt sich zudem weiter ausbauen, beispielsweise durch den anfänglichen Verzicht des Eigentümers auf die Verzinsung des Eigenkapitals, die nachträglich, dank den steigenden Mieteinnahmen, nachgeholt wird.

Soweit der Bund bei diesem System die Nachgangshypotheken selbst finanziert oder die üblichen Amortisationen den finanzierenden Banken zeitlich vorstreckt, handelt es sich um Vorschüsse zur Verbilligung der Anfangsmiete, die wiederum zurückfliessen, also um die sinngemässe Verwirklichung des von den Räten geforderten Fonds de roulement. Der gleiche Grundsatz findet übrigens auch Anwendung bei den Darlehen zur Senkung der Bodenkosten (C. II. 2.). Die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen der technischen Abwicklung werden, wie auch andere Detailprobleme, in der Ausführungsgesetzgebung zu regeln sein.

d. Der Verbilligungseffekt

Für eine Wohnung, deren Anlagekosten mit beispielsweise 100 000 Franken angenommen wird, lässt sich der Normalmietzins auf 7650 Franken berechnen. Nach dem geltenden Gesetz besteht die Bundeshilfe in der Ausrichtung jährlicher Beiträge an die Kapitalverzinsung bis zu $\frac{2}{3}$ Prozent der Gesamtinvestition. Diese Zuschüsse werden für 20 Jahre zugesichert und der Kanton hat das Doppelte beizutragen. Auf diese Weise wird, bezogen auf das erwähnte Beispiel, eine Verbilligung der Miete um 2000 Franken jährlich, also eine Senkung des Mietzinses von 7650 auf 5650 Franken erreicht. Der gesamte Aufwand von Bund und Kanton beläuft sich für die während 20 Jahren dauernde Verbilligungsaktion auf 40 000 Franken.

Berechnungen für das gleiche Beispiel haben ergeben, dass durch den Aufschub der Amortisation der nachrangigen Hypotheken und die erwähnte Anpassung der Miete an die effektive Kostenentwicklung eine Senkung der Anfangsmiete von 7650 auf 6210 Franken oder um 19 Prozent erreicht werden kann. Die Verbilligung ist weniger hoch als beim heutigen System. Der Aufwand der öffentlichen Hand – in diesem Falle ausschliesslich des Bundes – beschränkt sich zudem auf die Bevorschussung von Mitteln, die wiederum zurückfliessen. Mit wesentlich kleinerem Einsatz kann gegenüber der bisherigen Methode somit eine verhältnismässig grössere Wirkung erzielt werden. Diese geringere Belastung des Bundes gegenüber dem heutigen System erlaubt eine Ausdehnung der Hilfe auf eine grössere Zahl von Wohnungen und die Durchführung einer zusätzlichen Verbilligungsaktion für besonders bedürftige Mieterkreise (siehe IV. hienach).

4. Der Kreis der Begünstigten

Eine Neuordnung in dem Sinne, dass die verbilligten Anfangsmieten laufend der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden und dass die vom Bund vorgestreckten Beträge wiederum zurückfliessen, ermöglicht eine gegenüber der bisherigen Regelung wesentliche Ausweitung der Hilfe. In der Botschaft vom 26. August 1970 über weitere Massnahmen für die Wohnbauförderung (BBl 1970 II 499) wurde vorerst eine zukünftige Produktion von ungefähr 10 000 verbilligten Wohnungen im Jahr erwähnt. Es soll darin nicht die Festlegung einer obersten Grenze erblickt werden. Die Begrenzung der Bundeshilfe ist Sache der Ausführungsgesetzgebung. Dabei wird darauf geachtet werden müssen, dass sich die Hilfe in einem für den Bund tragbaren Rahmen hält und dass der Anreiz zum privaten, keine Bundeshilfe beanspruchenden Wohnungsbau, bestehen bleibt. Bei einer solchen Neuordnung rechtfertigt es sich zudem, auf Bedingungen hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse der Mieter überhaupt zu verzichten, da der Bund keine A-fonds-perdu-Beiträge leistet. In der Ausführungsgesetzgebung können dagegen, um Missbräuche zu verhindern, allenfalls Bestimmungen über die bauliche Ausgestaltung der im gemeinnützigen Wohnungsbau zu erstellenden Wohnungen vorgesehen werden.

IV. Die zusätzliche Bundeshilfe für Alterswohnungen und Härtefälle

1. Vorbemerkungen

Die hievor skizzierte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues durch den Bund dient ganz allgemein einer Erhöhung des Angebotes preisgünstiger Wohnungen, wobei aus den angeführten Gründen eine breite Streuung dieses Angebotes verantwortet werden darf. Für Betagte, Invalide, Pflegebedürftige, kinderreiche Familien und soziale Härtefälle erweist sich diese Hilfe jedoch als ungenügend. Die Wohnungsversorgung dieser Mieterkategorien kann auch nicht ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden überlassen werden. Sie wären insbesondere nicht in der Lage, eine genügende Anzahl von Alterswohnungen bereitzustellen. Das Verbilligungsinstrumentarium des Bundes muss deshalb, um auch diese Fälle erfassen zu können, erweitert werden. Da hier jedoch, im Unterschied zur Hilfe beim allgemeinen gemeinnützigen Wohnungsbau, eine gezielte Hilfe erforderlich ist, stellt sich vorerst die Frage nach der optimalen Subventionsmethode.

2. Die Wahl der Subventionsmethode

Unter A. I. 3. c. aa. wurde erwähnt, dass die Eidgenössische Wohnbaukommission bereits im Jahre 1963 die Einführung des Systems von Mietzinszuschüssen für Haushalte in ungenügenden Einkommensverhältnissen, unter eventueller Beihilfe des Bundes, empfohlen hat. Mit der Ausrichtung von Individualsubventionen direkt an den Wohnungsbenützer (Subjekthilfe) wird eine

besonders hohe «Trefferquote» erreicht, weil sie als gezielte Massnahme den individuellen Bedürfnissen der Mieter angepasst werden kann. Der Bund hat sich bisher dieser Methode nicht bedient. Seine bisherigen Leistungen erfolgten an den Bauträger, der die Hilfe in Form verbilligter Mietzinse an den Mieter weiterzugeben hat. Diese im Gegensatz zu den direkten Mietzinszuschüssen als Objekthilfe bezeichnete Methode hat den grossen Vorteil, dass sie unmittelbar auf die Erstellung von im Mietzins verbilligten Wohnungen einwirkt, also das Wohnungsangebot erhöht. Untersuchungen anlässlich der Vorbereitung der neuen Wohnbaukonzeption des Bundes haben ergeben, dass die Einführung der Subjekthilfe auf Bundesebene nicht zu empfehlen ist¹⁾. Diese Beurteilung gilt nicht für die Anwendung dieser Subventionsmethode auf Kantons- und Gemeindeebene. Die Hilfe des Bundes ist als Basisleistung konzipiert. Ergänzende Leistungen seitens der Kantone und Gemeinden sind, wie erwähnt, notwendig und können auch in einer Subjekthilfe bestehen.

3. Die A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes

Wenn die Amortisation der zweiten Hypothek aufgeschoben wird und die Unterhaltskosten entsprechend der effektiven Kostenentwicklung berechnet werden, können die Mieten wie erwähnt anfänglich um 19 Prozent reduziert werden. Eine Beschränkung der Verbilligung auf diesen Umfang ist jedoch nicht in allen Fällen genügend und würde, abgesehen von der Zahl der zu verbilligenden Wohnungen, gegenüber der heutigen Regelung in bezug auf die Höhe der Verbilligungswirkung keinen Fortschritt bedeuten. Das Verbilligungsinstrumentarium muss deshalb erweitert werden. Dabei ist es naheliegend, die zusätzliche Hilfe auf den hievorigen geschilderten bisherigen Massnahmen aufzustocken.

Das Vorgehen und die Wirkungen einer solchen Aufstockung sollen am bereits erwähnten Beispiel erläutert werden:

Wenn man davon ausgeht, dass die Normalmiete von 7650 Franken (III. 3. d. hievorigen) um 30 Prozent verbilligt werden soll, ergibt sich ein Mietzins von 5355 Franken. Die effektiven Kosten des Eigentümers sind jedoch höher, nämlich 6210 Franken (d. h. 7650 Franken minus ca. 19%). Die Differenz von 855 Franken muss von der öffentlichen Hand übernommen werden, und zwar à fonds perdu. Wären diese Zuschüsse in vollem Umfange rückzahlbar, würde sich für den Eigentümer in den ersten Jahren eine sukzessive Zunahme der Gesamtverschuldung ergeben, wobei diese sogar die Höhe der ursprünglichen Gesamtinvestition übersteigen könnte. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Lösung den potentiellen Bauträger abschrecken müsste. Das Prinzip der zurückfliessenden Vorschüsse lässt sich deshalb für die angezeigte erhöhte Verbilligung von Alterswohnungen und andern Wohnungen in sozialen Härtefällen nicht anwenden. Weil der Bund beim vorgesehenen neuen System im Vergleich zum heutigen

¹⁾ Schweiz. Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen: Zwischenbericht über die Subjekthilfe als Teilaspekt der gesamten Wohnbauförderung, St. Gallen, November 1970.

System wesentlich entlastet wird, rechtfertigt es sich, dass er die für die weitergehendere Verbilligung notwendigen Beiträge à fonds perdu allein trägt. Die Vorteile, die sich ergeben, wenn das gleiche Objekt nicht durch verschiedene Subventionsträger verbilligt werden muss, können auf diese Weise gewahrt werden.

Im übrigen ist festzuhalten, dass sich die Beiträge à fonds perdu in den nachfolgenden Jahren verringern, weil die Mieten steigen. Bereits nach sechs Jahren erreichen die Einnahmen beim Beispiel einer 30prozentigen Verbilligung die effektiven Kosten, und die Bundeszuschüsse fallen weg. Die Zuschüsse erreichen in diesem Falle im Laufe der sechs Jahre zusammen 2835 Franken je Wohnung. Würde der Bund 10 000 Wohnungen jährlich auf diese Weise verbilligen, so kämen die jährlichen Zuschüsse somit auf 28,35 Millionen Franken zu stehen.

Für den Bezug einer mit A-fonds-perdu-Beiträgen verbilligten Wohnung dürften in der Ausführungsgesetzgebung, im Gegensatz zur hievordargestellten Verbilligung um 19 Prozent, besondere Einkommens- und Vermögenslimiten für den Mieter vorzusehen sein. Weil beim angeführten Beispiel einer Mietzinsverbilligung um 30 Prozent die A-fonds-perdu-Zuschüsse nur während sechs Jahren erforderlich sind, liesse es sich verantworten, die Kontrolle solcher Limiten auf den Zeitpunkt des Bezuges der Wohnung zu beschränken, womit gegenüber der bestehenden Regelung eine wesentliche administrative Vereinfachung erreicht wäre.

Wir haben das Beispiel einer Verringerung der Anfangsmiete um 30 Prozent erwähnt. Jede weitere Verringerung der Miete über diesen Prozentsatz hinaus hätte eine Erhöhung des A-fonds-perdu-Beitrages im ersten Jahr in gleicher Höhe zur Folge. Gleichzeitig würde sich wegen des frankenmässig geringeren Mietzinszuwachses die Leistungsdauer für den Bund verlängern. Es ist Sache der Ausführungsgesetzgebung, die Höhe des Engagements des Bundes bei der Leistung von A-fonds-perdu-Beiträgen festzulegen. Es kann sich hier lediglich darum handeln, die Grundzüge der Neukonzeption und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten aufzuzeigen. In diese spezielle Hilfe sollen nicht nur Alters- und Invalidenwohnungen, sondern auch kollektive Haushaltungen (Heime) einbezogen werden.

V. Die Erleichterung des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum

Das eigene Haus oder die eigene Wohnung ist eine der erstrebenswertesten Arten der Eigentumsbildung. Auf die Bedeutung der Wohnungsversorgung und auf den in diesem Zusammenhang besonders in Erscheinung tretenden Unterschied zwischen Eigentum und Nichteigentum wurde bereits hingewiesen (B. I.). Wegen der Verteuerung des Baulandes und der Baukosten und weil die Marktpreise aller Liegenschaften die Tendenz haben, sich den neuen Ansätzen anzupassen, entsteht für grosse Teile der Bevölkerung eine Schranke, die den Zugang zum Wohnungs- und Hauseigentum verhindert. Mit dem Bundesgesetz vom 19. Dezember 1963 über die Änderung des Vierten Teils des Zivilgesetzbuches (Miteigentum und Stockwerkeigentum AS 1964 993) sind zwar die rechtlichen Grundlagen für den Erwerb und die Nutzung von Stockwerkeigentum geschaffen worden. Diese Bestimmungen haben sich, was die Ordnung der Rechtsbe-

ziehungen anbelangt, bewährt. Die Bauwirtschaft ist zudem in der Lage, den besondern technischen Bedürfnissen, die das Stockwerkeigentum stellt, zu genügen. Die Hoffnungen auf eine wesentliche Verbilligung der Eigentumswohnungen in Mehrfamilienhäusern und auf die Entstehung eines eigentlichen Marktes solcher Wohnungen haben sich indessen nicht erfüllt, teilweise auch deshalb, weil nur verhältnismässig wenige gemeinnützige Bauträger sich dieser neuen Wohnform angenommen haben. Die erwähnte Schranke, die auch politisch von Bedeutung ist, kann nur durch eine breite Streuung des privaten Wohnungseigentums durchbrochen werden. Die Förderung der Wohnungsselbstversorgung muss deshalb ein zentrales Anliegen der staatlichen Wohnbaupolitik sein. Für den Bund bieten sich die bisher erwähnten Massnahmen als geeignetes Instrument auch für die Förderung der Wohnungseigentumsbildung an. Die Übernahme bzw. Verbürgung der Restfinanzierung vermag dem kapitalschwachen Käufer den Erwerb zu ermöglichen, und der Aufschub der Amortisation der nachrangigen Hypotheken erlaubt, analog der Verbilligung der Anfangsmiete, die Senkung der Anfangslasten, die, würden sie zu Beginn in vollem Umfang einsetzen, nicht tragbar wären.

Die Regelung der Bundeshilfe in den Einzelheiten ist der Ausführungsgebung zu überlassen.

VI. Die zukünftige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die bisherige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen kann in einer solchen Neuordnung auf eine völlig andere Grundlage gestellt werden, indem der Bund seine Hilfe ohne Verpflichtung der Kantone zur Beteiligung am gleichen Objekt gewähren kann. Die Verbürgung und Gewährung der Restfinanzierungsdarlehen, der temporäre Verzicht auf Amortisationszahlungen der II. Hypothek oder die Bevorschussung solcher Abzahlungen werden am besten von einer Instanz allein durchgeführt.

Auf diese Weise können für die Zukunft auch die Nachteile beseitigt werden, die sich bei der geltenden Ordnung daraus ergeben, dass die Bundeshilfe von der finanziellen Beteiligung der Kantone und diese wiederum von der Mit Hilfe der Gemeinde abhängig ist.

Die Befreiung der Kantone von der Mitwirkung im bisherigen Rahmen bedeutet keineswegs, dass auf ihre Mitwirkung bei der Lösung wohnungsmarktpolitischer Aufgaben verzichtet werden könnte. Die Entlastung ermöglicht es vielmehr, ihnen gewisse Aufgaben, wie die Sicherstellung der Wohnungsversorgung besonders bedürftiger Mieterkategorien, zu überbinden. Nicht alle Bedürftige werden in einer gemäss der Neuordnung verbilligten Wohnung zu einem tragbaren Mietzins untergebracht werden können. Es erscheint zweckmässig, wenn die Kantone und Gemeinden sich ebenfalls der Wohnungsversorgung annehmen, denn sie sind mit den örtlichen und individuellen Verhältnissen vertraut und können den besondern Bedürfnissen, allenfalls durch das Mittel der Subjekthilfe (IV. 2. hievor), ohnehin besser Rechnung tragen als eine Bundesinstanz. Darüber hin-

aus ist es erwünscht und notwendig, dass insbesondere bei Alters- und Pflegeheimen, für welche die geschilderte Hilfe des Bundes ebenfalls Geltung hat, die Basishilfe des Bundes durch Dritteleistungen der Kantone und Gemeinden ergänzt wird. Wenn die Leistungen des Bundes in Zukunft, im Gegensatz zu der heutigen Regelung, ohne Rücksicht auf die Beteiligung der Kantone am gleichen Objekt ausgelöst werden, schliesst dies keineswegs aus, dass die Kantone nicht für die Beschaffung der Unterlagen, für eine erste Beurteilung der Projekte usw. herangezogen werden können. Im übrigen ist es Sache der Ausführungsgesetzgebung zu bestimmen, inwieweit die Ausrichtung der Bundeshilfe zur Voraussetzung hat, dass die Kantone entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit auf die ihnen geeignet erscheinende Weise eigene und selbständige Aktionen zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen durchführen.

Auch auf dem Gebiet der Eigentumsförderung ist eine ergänzende Hilfe der Kantone erwünscht. Zur Verwirklichung dieses Gedankens sind Bestrebungen auf kantonaler Ebene bereits im Gange. So ist im Kanton Genf am 1. Januar 1970 das Gesetz vom 26. September 1969 über die Förderung des Erwerbes von Wohnungseigentum durch Wohnsparen in Kraft getreten. Der Kanton fördert das Wohnsparen durch Prämien, die ausgerichtet werden, wenn die Spargelder zum Erwerb von Wohnungseigentum verwendet werden, und leistet in diesem Falle zudem Bürgschaft für die Hypothek im zweiten Rang.

D. Die Notwendigkeit einer neuen Verfassungsgrundlage für die Wohnbauförderung

Das heute geltende Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues ermöglicht nebst dem sozialen Wohnungsbau auch Massnahmen zur Grundlagenverbesserung des Wohnungsbaues ganz allgemein (Produktivitätssteigerung, Orts-, Regional- und Landesplanung usw.). Massnahmen dieser Art erfolgen nicht allein zugunsten der Familie. Die bisherige Verfassungsgrundlage muss deshalb für einen Teil der laufenden Massnahmen des Bundes bereits als schmal bezeichnet werden. Wie hievore dargelegt, ist der Massnahmenkatalog schliesslich durch die Erschliessungshilfe bereichert worden, wobei aus verfassungsrechtlichen Gründen auf die materiell notwendige Ausgestaltung dieses Institutes vorläufig verzichtet werden musste. Die Verbilligung der Mietzinse kann in Zukunft nicht auf Wohnungen für Familien beschränkt bleiben, sondern muss über diesen Kreis ausgedehnt werden.

Bei der Behandlung der Volksinitiative «Recht auf Wohnung» und der Verlängerung des Wohnbauförderungsgesetzes in den Räten ist verschiedentlich die Frage aufgeworfen worden, ob der Familienschutzartikel als Verfassungsgrundlage für die Neuordnung genügen könne. Der bundesrätliche Sprecher hat in der Wintersession 1969 im Nationalrat geantwortet, der Bundesrat beabsichtige, mit der künftigen Neuordnung entsprechende Vorschläge für eine Ergänzung der Bundesverfassung zu unterbreiten (Amtl. Bull., 1969, NR, S. 899). In der Bot-

schaft vom 26. August 1970 über weitere Massnahmen für die Wohnbauförderung haben wir ebenfalls von der Notwendigkeit eines neuen Verfassungsartikels gesprochen (BBl 1970 II 499). Alle diese Erwägungen belegen die Notwendigkeit der Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage für die Wohnbauförderung, wobei diese derart auszugestalten ist, dass nach Möglichkeit in Zukunft veränderten Verhältnissen Rechnung getragen werden kann.

E. Das Vernehmlassungsverfahren

I. Der Entwurf einer neuen Verfassungsgrundlage

Mit Schreiben vom 21. Oktober 1970 hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonen, Parteien und Wirtschaftsorganisationen folgenden Entwurf zu einem neuen Artikel 34^{sexies} Bundesverfassung unterbreitet:

¹ Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs 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.

Artikel 34^{quinquies} Absatz 3 Bundesverfassung wird aufgehoben.

II. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

1. Die Stellungnahmen im allgemeinen

Praktisch alle befragten Kantone, politischen Parteien und Wirtschaftsverbände sowie Fachorganisationen anerkannten die Notwendigkeit eines neuen Verfassungsartikels und begrüsst in diesem Sinne den Vorschlag einhellig. Jedoch liegt eine grosse Zahl unterschiedlicher Anträge und Anregungen in bezug auf die im einzelnen zu treffenden Massnahmen vor. Zum Teil zielen sie auf eine Erweiterung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels und auf eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Wohnungspolitik ab. Teil-

weise wird auch einer Einengung der verfassungsmässigen Kompetenzen das Wort geredet. So wird die Wohnbauförderung als Daueraufgabe des Bundes abgelehnt; vielmehr soll der Bund von seiner verfassungsmässigen Kompetenz nur bei gestörten Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt Gebrauch machen. Die Spitzenorganisationen der Unternehmerschaft wünschen, dass ausdrücklich gesagt werde, staatliche Förderungsmassnahmen seien lediglich subsidiär, also nur ergänzend anzuwenden. Ferner wird von verschiedenen Seiten auf die Gefahr von Doppelspurigkeiten zu der gegenwärtig in Ausarbeitung befindlichen Ausführungsgesetzgebung über die Raumplanung hingewiesen. Dies sei bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zum Wohnbauartikel der Bundesverfassung zu beachten.

Mit Nachdruck wird auch von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass der Verfassungsartikel keinesfalls die Eigentumsgarantie gemäss Artikel 22^{ter} Bundesverfassung antasten dürfe und dass mit dem Privateigentum keine Experimente angestellt werden sollen.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz entwarf einen Alternativvorschlag, der in wesentlichen Punkten von der vorgeschlagenen Fassung abweicht. Danach wird der Wohnbauförderung in erster Linie die Aufgabe zugewiesen, Wohnraum durch Gemeinden, Baugenossenschaften und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts, die in gemeinnütziger Absicht handeln, zu schaffen. Der Erwerb von Haus- und Wohnungseigentum soll nur unterstützt werden, soweit dadurch die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues nicht beeinträchtigt wird. Überdies soll der Bund befugt sein, Vorschriften zu erlassen, die für eine planmässige und rasche Erschliessung von geeignetem Land nötig sind, ferner Grundsätze aufzustellen über die Besteuerung von verwertbarem Bauland durch die Kantone und Gemeinden und nötigenfalls zugunsten des Wohnungsbaues in bezug auf solches Land ein Enteignungsrecht des Gemeinwesens vorzusehen.

Im folgenden werden die wichtigsten Punkte der Ergänzungsanträge kurz dargelegt.

2. Die wichtigsten Anträge im einzelnen

a. Der Mieterschutz

In einer gemeinsamen Eingabe verlangen die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf die Wiedereinführung von Bestimmungen zum Schutze der Mieter gegen übersetzte Mietzinse in Gebieten, wo Wohnungsnot herrscht. Die dem Bund auf diesem Gebiet zufallende Kompetenz soll, soweit sie nicht oder nicht voll ausgenützt wird, den Kantonen zukommen. Der Kanton Genf geht noch weiter und fordert in einer separaten Eingabe, dass der Mieter auch vor ungerechtfertigten Kündigungen zu schützen sei. Im gleichen Sinne verlangt das *Mouvement populaire des familles*, der Bund solle befugt sein, die Kantone zu ermächtigen, Vorschriften zum Schutze der Mieter vor wucherischen Mietzinsen und ungerechtfertigten Kündigungen in Gemeinden mit Wohnungsmangel und Mangel an Geschäftsräumen zu er-

lassen. Der Schweizerische Mieterverband möchte dem Bund die Kompetenz zuweisen, Vorschriften gegen missbräuchliche Mietpreisfestsetzungen zu erlassen. Der Kanton Freiburg (separate Eingabe) und der Schweizerische Städteverband beantragen, zukünftige Mietpreisvorschriften seien im Sinne der Mietpreisüberwachung zu gestalten.

Zur Begründung dieser Begehren wird im allgemeinen ausgeführt, der Mieterschutz in Gemeinden mit Wohnungsnot sei ungenügend; mit einer kantonalen Kompetenz könne den Verhältnissen in den einzelnen Regionen am besten Rechnung getragen werden.

Von den Parteien hat nur die Christlich-demokratische Volkspartei das Problem aufgeworfen und beantragt, es sei die Frage der Gewinnmaximierung auf Grundeigentum einer Prüfung zu unterziehen.

b. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Mietverträgen

Die Allgemeinverbindlicherklärung von kollektiven Mietabkommen wird auch als wesentliches Erfordernis im Memorandum der gemeinsamen Eingabe der oben genannten sechs Kantone aufgeführt. Unterstützt wird dieses Begehren u. a. auch vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund, vom Schweizerischen Mieterverband und von der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen. Dabei wird als Muster auf die am 4. Dezember 1970 zwischen dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund einerseits und der Fédération romande immobilière sowie der Union romande des gérants et courtiers en immeubles anderseits geschlossene Vereinbarung hingewiesen.

Aus den die Allgemeinverbindlicherklärung befürwortenden Eingaben geht hervor, dass von diesem Institut eine wesentliche Aufwertung von Verbandsvereinbarungen über Standardmietverträge und ein Beitrag zur Herstellung des «Wohnfriedens» erwartet wird.

c. Die Fiskalmassnahmen

Breiten Raum nehmen die Stellungnahmen auf dem Gebiet der steuerlichen Massnahmen ein. Sie bezwecken die Bekämpfung der Baulandteuerung und der Baulandhortung, die erleichterte Finanzierung des gesamten Wohnungsbaues oder gewisser Infrastrukturaufgaben mit zweckgebundenen Steuer geldern und die Abschopfung ungerechtfertigter Gewinne. So schlägt die Christlich-demokratische Volkspartei eine Neukonzeption der Steuerpolitik in dem Sinne vor, dass die sich aus der Wohnbautätigkeit ergebenden Unternehmungsgewinne, unter der Voraussetzung, dass sie ganz oder teilweise dem Wohnungsbau zugeführt werden, für eine bestimmte Zeit steuerlich privilegiert werden. Die Freisinnig-demokratische Partei stellt sich auf den Standpunkt, die Verfassung müsse dahin ergänzt werden, dass Wertsteigerungen bei Bauland, die durch öffentliche Planung, Erschliessung und Investitionen, nicht aber durch eine Leistung des Eigentümers erzielt werden, durch geeignete Fiskalmassnah-

men zu erfassen seien. Die bereits erwähnten, von der Sozialdemokratischen Partei verlangten Fiskalmassnahmen dienen der Bekämpfung der Bodenspekulation. Der gleichen Auffassung ist auch die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, die die Forderung aufstellt, gehortetes Bauland solle mit besonderen fiskalischen Belastungen belegt werden. Der Landesring wünscht, es sei eine klare steuerrechtliche Regelung für erschlossenes Bauland vorzusehen; dieses soll nach dem Verkehrswert besteuert werden. Nach den Anträgen der Eidgenössischen Kommission für Konsumentenfragen und des Schweizerischen Konsumentenbundes sollen die Grundeigentümer von den Kantonen und Gemeinden im Verhältnis zur Bodenwertsteigerung angemessen zur Deckung der Erschliessungs- und Infrastrukturkosten herangezogen werden.

d. Die Vereinheitlichung des Baurechtes – Baurationalisierung

Zahlreich sind die Antworten, vorab von den mit dem Bauwesen vertrauten Organisationen, die eine Vereinheitlichung bzw. Vereinfachung der Bauvorschriften verlangen, wird doch darin ein erster bedeutungsvoller Schritt zur Baurationalisierung erblickt.

Die Begehren erstrecken sich vom Antrag auf Erlass eines eidgenössischen Baugesetzes (Landesverband freier Schweizer Arbeiter) bis zur Forderung, es solle mindestens in der Ausführungsgesetzgebung zum neuen Verfassungsartikel auf eine Vereinheitlichung der Baugesetzgebung hingewirkt werden (Schweiz. Bankiervereinigung). Neben dem materiellen Baurecht müsse indessen auch das formelle, d. h. das Baubewilligungsverfahren, vereinfacht werden (Landesring, Schweiz. Gewerbeverband).

Nach dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins muss die Förderung der Harmonisierung der Bauvorschriften aus dem Verfassungstext hervorgehen, während der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund und andere Institutionen fordern, dass dem Bund die Kompetenz eingeräumt werde, Rahmenbestimmungen über das Bauwesen zu erlassen, um die Harmonisierung zu erreichen. Die Schweizerische Zentralstelle für Baurationalisierung gibt der Meinung Ausdruck, der Verfassungstext sei so zu erweitern, dass gestützt darauf eine allgemeine Bauforschung und nicht nur die Wohnbauforschung gefördert werden könne. Der Kanton Genf bevorzugt hinsichtlich der Harmonisierung ein schrittweises Vorgehen: zuerst soll sie innerkantonal auf Gemeindestufe und anschliessend interkantonal, z. B. auf dem Konkordatsweg, auf dem ganzen Gebiet der Schweiz erfolgen.

e. Finanzierungsprobleme

Der Kanton Bern wirft die Frage auf, ob nicht beim Bund eine zentrale Stelle als Wohnbau- oder Erschliessungsbank in Zusammenarbeit mit dem bestehenden Bankensystem zu schaffen sei, über die sich alle finanziellen Transaktionen abwickeln, wodurch ein direktes Verhältnis zwischen Bund und Bewerber geschaffen würde. Demgegenüber wird von der Schweizerischen Nationalbank eine Bundes-

bank für den Wohnungsbau abgelehnt. Auch die Schweizerische Bankiervereinigung wendet sich dagegen, dass der Bund zum Bankier wird.

Verschiedene Vorschläge beziehen sich auf die Methode zur Verbilligung der Mietzinse. Der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund verlangt, dass Mietzinsverbilligungen durch Gewährung von Darlehen, Bürgschaften und andere Kapitalbeschaffungshilfen ausdrücklich im neuen Verfassungsartikel erwähnt werden. Die Freisinnig-demokratische Partei sieht die Bundesaufgabe in der Gewährung zinsgünstiger Darlehen an die Gemeinden zur Landerschliessung sowie in Verbilligungsmassnahmen bei Wohnungen für Personen mit bescheidenem Einkommen, kinderreiche Familien, Invalide und Betagte. Sie regt ferner an, es seien AHV-Gelder im Wohnungsbau zu investieren bzw. zinsgünstige Darlehen aus dem AHV-Fonds zur Erstellung von Alterswohnungen zu gewähren.

Mit der Frage der Beschaffung der Mittel befassen sich auch andere Vorschläge. So regt die Christlich-demokratische Volkspartei an, es sei zu prüfen, ob die Arbeitgeber zu Leistungen herangezogen werden können. Der Kanton Genf vertritt die Auffassung, es dürfe dem ausländischen Kapital nicht verwehrt werden, sich im Wohnungsbau zu engagieren. Der Kanton Uri und die Schweizerische Bankiervereinigung verlangen in diesem Zusammenhang, dass die Immobilien-Anlagefonds steuerlich attraktiver gestaltet werden.

Eine Anzahl der Meinungsäusserungen befasst sich mit dem Bausparen. So treten die Schweizerische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, die Christlich-demokratische Volkspartei, der Schweizerische Bauernverband und die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen für die Schaffung neuer Sparformen zur Bildung von Eigentum ein. Das Bausparen setze laufend neue Mittel für den Wohnungsbau frei und trage so zu einer kontinuierlichen Wohnbauproduktion bei (Schweiz. Gewerbeverband).

Verschiedene Vorschläge beziehen sich auf die Kapitalbeschaffung. Die Schweizerische Nationalbank ist der Auffassung, Hilfe bei Kapitalverknappung solle nicht ohne Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Baugewerbes gewährt werden. Verschiedene Kantone und Fachorganisationen üben Kritik an der gegenwärtigen Regelung, bei der die Kapitalbeschaffungshilfe des Bundes nicht generell von der Anrechnung an die Kreditzuwachsrate ausgenommen ist. Der Vorort gibt dagegen zu bedenken, dass unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturpolitik die Kapitalbeschaffungshilfe des Bundes problematisch sei; der Bund sollte im Falle einer Konjunkturüberhitzung keine neuen Kredite gewähren. Nach dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen soll der Wohnungsbau in der Kapitalmarktpolitik des Bundes absolute Priorität erhalten.

f. Die Erschliessung

Die Erschliessung von Bauland als erste Voraussetzung, damit überhaupt preisgünstig gebaut werden kann, stösst im grossen und ganzen auf einhellige Zustimmung. Man gibt dabei allerdings zu bedenken, dass das Eigentum zu gewährleisten sei. Der Schweizerische Gewerbeverband verlangt hinsichtlich der Er-

schliessung eine für jede Eigentumsbeschränkung zu beachtende Verhältnismässigkeit zwischen Massnahmen und Wirkung. Überdies wird gefordert (Kantone Solothurn, Baselland, Vorort, Schweizerischer Gewerbeverband), dass sich die Erschliessung nicht nur auf die Ballungszentren konzentrieren dürfe, vielmehr müssten auch kleinere Gemeinden daran teilhaben, um eine gleichmässige Besiedlung des Landes zu erhalten und der Gefahr der Entvölkerung gewisser Gebiete entgegenzutreten. Der Kanton Schaffhausen verlangt, dass der Bund die Befugnis erhält, über die Pflicht der Grundeigentümer zur Leistung von Erschliessungsbeiträgen zu legiferieren. Der Kanton Zürich hält dafür, die erschliessungsrechtlichen Vorschriften für den Wohnungsbau seien auf die Raumplanung abzustimmen. Auch die Christlich-demokratische Volkspartei betont den Zusammenhang zwischen der Erschliessung und den Infrastrukturaufgaben, zu denen insbesondere auch die Verkehrsprobleme gehören.

F. Schlussfolgerungen und Anträge

I. Zur Frage der Wiedereinführung einer staatlichen Mietpreisreglementierung

1. Die Wirkungen der staatlichen Mietpreisreglementierung

Zur Begründung der Begehren auf Wiedereinführung staatlicher Eingriffe auf dem Mietpreissektor wird auf die Wohnungsnot verwiesen. Nach den Anträgen der erwähnten sechs Kantone soll die Mietpreisbewirtschaftung nur so lange aufrechterhalten werden, als Mangel an Wohnungen und Geschäftsräumen besteht. Diesem Mangel ist jedoch mit produktionspolitischen Massnahmen auf dem Wohnungsbausektor zusammen mit einer zweckmässigen Raumordnungspolitik zu begegnen. Die Privilegierung der Mieter durch Vorschriften zur Tiefhaltung der Mietzinse in den Gebieten mit Wohnungsmangel verstärkt die Attraktivität dieser Zentren und bewirkt, dass der Wohnungsmangel überhaupt nicht behoben werden kann. Wie früher dargelegt (A. I. 2. c.), mussten nämlich bereits mit Wirkung ab 1. Januar 1954 die nach dem 31. Dezember 1946 bezugsbereit gewordenen Neubauten im Interesse der Neubautätigkeit freigegeben werden. Die Wiedereinführung einer Mietzinsbeschränkung für Neubauwohnungen wäre zweckwidrig, weil sie die private Bautätigkeit hemmen würde. Sie liefere zudem den übrigen Massnahmen zuwider, die darauf gerichtet sind, eine hohe Wohnungsproduktion aufrechtzuerhalten. Nur von der Produktionsseite her kann eine Behebung des Wohnungsmangels erreicht werden. Wir haben deshalb in der Botschaft vom 3. September 1969 über die Initiative des Kantons Waadt betreffend Mieterschutz (BB1 1969 II 920) die erneute Reglementierung der Mietzinse von Neuwohnungen als zweckwidrig bezeichnet. Es besteht kein Anlass, heute diese Frage anders zu beurteilen.

Im weiteren wird die Wiedereinführung staatlicher Mietpreisvorschriften mit der Mietzinsnot begründet. Eine solche besteht insofern, als die Wohnungs-

suchenden, vorab die jungen Ehepaare, aber auch aus dem Erwerbsleben ausscheidende ältere Leute, wegen der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt auf die teuren Neubauwohnungen angewiesen sind. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Ausführungen über die Mietpreisentwicklung und die durchschnittliche Belastung der Einkommen durch die Miete (A. II. 3.). Bekanntlich widerspiegelt der Mietpreisindex nur die prozentuale Veränderung der Mietpreise der vor 1947 erstellten Wohnungen und derjenigen sämtlicher Wohnungen. Für Neubauten allein muss auf das der Mietpreiserhebung zugrundeliegende Material zurückgegriffen werden. So belief sich beispielsweise im April 1969 der durchschnittliche Mietzins von 75 in der Stadt Zürich neuerstellten 3-Zimmer-Wohnungen auf jährlich 6041 Franken¹⁾. Vom April 1969 bis April 1970 ist der Zürcher Baukostenindex von 331,4 auf 374,7 Punkte (1939 = 100) gestiegen. Trotz dieser Steigerung stellte sich der durchschnittliche Mietzins von 91 in der Stadt Zürich neuerstellten 3-Zimmer-Wohnungen im April 1970 auf 5405 Franken²⁾. Er war also niedriger als im Vorjahr. Das Beispiel zeigt, dass der durchschnittliche Mietzins der Neuwohnungen örtlich davon abhängt, in welchem Umfange sich die öffentliche Hand mit Verbilligungsaktionen an der Neuproduktion beteiligt. Dagegen kann der hohe Mietzins bei den Neubauwohnungen nicht mit Mietpreisvorschriften bekämpft werden. Die Erfahrungen mit der Mietpreiskontrolle haben gezeigt, dass im Interesse der Bautätigkeit für Neubauten eine kostendeckende Bruttorendite bewilligt werden muss. Behördliche Mietpreisfestsetzungen auf dieser Basis erwiesen sich aber bald als überflüssig oder sogar als preistreibend, weil die festgesetzten Ansätze im Interesse der Vermietbarkeit nicht oder nur unter Berufung auf die behördliche Bewilligung realisiert werden konnten. Diese schon früher gemachten Erfahrungen werden auch heute wieder durch die Verhältnisse auf dem Markt der Neubauwohnungen bestätigt. Nach dem heutigen Stand des Hypothekarzinsfusses wird zur Kostendeckung eine Bruttorendite von 7,5 bis 8 Prozent als notwendig betrachtet. Die Mieten der Neubauwohnungen werden jedoch in der Regel auf der Basis einer Bruttorendite von 6,5 Prozent angesetzt. Abgesehen von der kontraproduktiven Wirkung erweist sich unter diesen Umständen eine behördliche Mietzinsbeschränkung für Neubauten in bezug auf das Mietzinsniveau als wirkungslos.

Das Ansteigen der Hypothekarzinsse und der Unterhaltskosten wirkt sich auch auf die Vermieterkosten der Altbauten aus. Eine Überwälzung dieser Mehrkosten auf die Mieter kann durch Mietpreisvorschriften nicht verhindert werden. Selbst unter dem rigorosen System der Mietpreiskontrolle mussten Mietzinserhöhungen zugestanden werden. Bewilligungen für Mietzinserhöhungen sind zuerst auf individuelles Gesuch hin, später, erstmals im Jahre 1950, auf generelle Weise erteilt worden. Die generellen Bewilligungen, die ausschliesslich für die der Mietpreiskontrolle unterstellten Altbauten galten, mussten jeweils öffentlich bekanntgemacht werden. Daraus ergab sich die unerwünschte Nebenwirkung, dass die Bewilligungen jeweils zum Anlass genommen wurden, auch die Mietzinse der nicht mehr der Preiskontrolle unterliegenden Wohnungen zu erhöhen. In den

^{1) + 2)} Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1969, S. 287

Jahren 1950–1961 sind durch generelle Verfügungen Mietzinserhöhungen von insgesamt 27 Prozent bewilligt worden. Nach Einführung der Mietzinsüberwachung im Jahre 1962 hatte sich der Bundesrat wiederum mit dem Problem zu befassen. In den einschlägigen Verordnungen ist eine Mietzinserhöhung von 5 Prozent jährlich zum vorneherein als zulässig erklärt und damit der Einsprache des Mieters entzogen worden.

Jede Art von Mietpreisbewirtschaftung sieht sich zudem auf die Dauer mit dem unlösbaren Problem konfrontiert, dass sich bei Handänderungen von Altbauten die Kaufpreise nach den Gesetzen der Wirtschaft den Wiederbeschaffungskosten anpassen. Solche Handänderungen erfolgen beim Hausbesitz der natürlichen Personen spätestens beim Erbgang, also mindestens einmal in jeder Generation. Haben sich inzwischen Baulandkosten und Baukosten nicht zurückgebildet, müssen die durch Mietpreisvorschriften künstlich tief gehaltenen Mietzinse spätestens in diesem Zeitpunkt den entsprechend höheren Gestehungskosten des neuen Eigentümers angepasst werden. Andernfalls wird ihm die kostenmässig notwendige Bruttorendite vorenthalten, was zur Vernachlässigung des Unterhalts, zum vorzeitigen Abbruch der Liegenschaft und schliesslich zum Übergang des privaten Hausbesitzes in die Hand kapitalkräftiger juristischer Personen führt.

2. Das Kündigungsrecht

Es fällt auf, dass weder die sechs Kantone in der gemeinsamen Erklärung noch der Schweizerische Mieterverband den Erlass von Vorschriften zum Schutze der Mieter vor ungerechtfertigten Kündigungen verlangen. Nur der Kanton Genf in seiner besonderen Stellungnahme und das Mouvement populaire des familles verlangen auch einen zusätzlichen Kündigungsschutz. Dieses Begehren war ein Bestandteil der Volksinitiative «Recht auf Wohnung» und der Standesinitiative des Kantons Waadt betreffend Mieterschutz.

Soweit das sogenannte Mietnotrecht am 31. Dezember 1969 noch in Kraft stand, ist es durch einen dringlichen, nicht auf die Verfassung gestützten Bundesbeschluss bis zum 19. Dezember 1970 verlängert worden. Auf dieses Datum ist das Bundesgesetz vom 24. Juni 1970 über die Änderung des Obligationenrechts (Kündigungsbeschränkung im Mietrecht) in Kraft getreten. Das neue Mietrecht sieht keine Möglichkeit der Aufhebung der Kündigung, sondern nur die Erstreckung der Dauer des Mietverhältnisses auf maximal drei Jahre vor. Die Frage der Möglichkeit einer Aufhebung der Kündigung hat seinerzeit zu einem langwierigen Differenzbereinigungsverfahren der Räte geführt. Nach dem neuen Mietrecht hat im Falle der Erstreckung der Dauer des Mietverhältnisses die richterliche Behörde einem begründeten Gesuch des Vermieters um Änderung der Vertragsbedingungen angemessene Rechnung zu tragen. Zu diesen Vertragsbedingungen gehört auch die Höhe des Mietzinses.

Sowohl die Mietpreiskontrolle als auch die Mietzinsüberwachung waren mit einem weitgehenden Kündigungsschutz verbunden. Ein besonderes Kündigungsrecht, im Sinne der Aufhebung der Kündigung als Folge der Einsprache des Mie-

ters gegen eine angekündigte Mietzinserhöhung, bildete insbesondere einen notwendigen Bestandteil des Systems der Mietzinsüberwachung. Die Erfahrung hat gelehrt, dass sich staatliche Mietpreisvorschriften ohne weitreichenden Kündigungsschutz praktisch kaum durchsetzen lassen. Die sechs Kantone in ihrer gemeinsamen Erklärung und der Schweizerische Mieterverband tragen diesen praktischen Notwendigkeiten nicht Rechnung. Dabei dürfte die bisherige Erfahrung eine Rolle spielen, dass eine Ausdehnung des Kündigungsschutzes über das geltende Mietrecht hinaus als Eingriff in die verfassungsmässige Gewährleistung des Eigentums angesehen wird und deshalb nicht in Betracht gezogen werden kann. Wollte man, dem Antrag der sechs Kantone und dem Schweizerischen Mieterverband folgend, die Intervention des Staates auf den Erlass von Mietpreisvorschriften beschränken und auf einen zusätzlichen Kündigungsschutz verzichten, wäre der Schutz für den Mieter gering. Er müsste damit rechnen, im Falle einer Kündigung noch höchstens während drei Jahren im preisgeschützten Mietobjekt bleiben zu können. Für die Zeit der Erstreckung des Mietverhältnisses geniesst der Mieter aber auch ohne staatliche Mietpreisbewirtschaftung einen gewissen Schutz, weil, wie erwähnt, für diese Zeit die richterliche Behörde Änderungen des Mietzinses angemessen festlegen kann.

3. Zur Frage der Kompetenzdelegation

Der Schweizerische Mieterverband verlangt, dass der Bund allein befugt sein soll, Vorschriften gegen missbräuchliche Mietpreisfestsetzungen zu erlassen. Nach den übrigen Anträgen sollen die Kantone in eigener Kompetenz oder in Vertretung des Bundes auf diesem Gebiet legislieren können. Diese Begehren werden damit begründet, dass verschiedene Kantone die Initiative «Recht auf Wohnung» angenommen haben (7 ganze und 2 halbe Stände gegen 12 ganze und 4 halbe Stände) und dass die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt regional sehr verschieden sind.

Bereits die Initiative des Kantons Waadt betreffend Mieterschutz forderte eine Verfassungsbestimmung, die den Kantonen die Befugnis geben sollte, Vorschriften «zum Schutze der Mieter vor übersetzten Mietzinsen und Mietzinserhöhungen sowie vor ungerechtfertigten Kündigungen» zu erlassen. Diesem Begehren hat das Parlament in der Märzsession 1970 keine Folge gegeben. In den Beratungen wurde u. a. darauf hingewiesen, dass durch eine solche Befugnis auf einem wichtigen Rechtsgebiet die Rechtseinheit durchbrochen und auch auf wirtschaftlichem Gebiet unterschiedliche Verhältnisse geschaffen würden. Insbesondere müsste sich daraus ein regional unterschiedliches Investitionsgefälle auf dem Bausektor ergeben. Die Überlegungen, die allgemein gegen eine Mietpreisreglementierung sprechen, gelten zudem in gleicher Weise auch gegen jede auf kantonaler Ebene durchgeführte Mietpreisbewirtschaftung.

4. Schlussfolgerungen

Die staatliche Wohnungspolitik war seit Jahren darauf ausgerichtet, das sogenannte Mietnotrecht auslaufen zu lassen. Es handelt sich darum, die wirtschaftlichen und sozialen Massnahmen voneinander zu trennen, damit, wie Eugen Böhler es seinerzeit im Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission vom Jahre 1963 formuliert hat, «auf dem Wohnungsmarkt das wirtschaftlich Richtige und in der menschlichen Sphäre das sozial Richtige getan wird». In Würdigung dieses Grundsatzes und der vorstehenden Erwägungen kommen wir zum Ergebnis, dass in Zukunft auf eine staatliche Mietpreisreglementierung zu verzichten ist,

- weil nach den mit der Mietpreiskontrolle und der Mietpreisüberwachung gemachten Erfahrungen solche Massnahmen nur im Rahmen einer allgemeinen staatlichen Preisbindung sinnvoll sind;
- weil solche Interventionen kontraproduktiv sind und den übrigen produktionsfördernden Massnahmen widersprechen;
- weil mit der Wiedereinführung ein öffentlich-rechtlicher Kündigungsschutz verbunden und das kürzlich erarbeitete neue Kündigungsrecht im Obligationenrecht wiederum abgelöst werden müsste.

An Stelle einer staatlichen Mietpreisreglementierung ist in der Neuordnung das Angebot preisgünstiger Wohnungen durch indirekte Verbilligung der preisbildenden Faktoren beim allgemeinen Wohnungsbau und durch direkte Massnahmen beim gemeinnützigen Wohnungsbau zu erhöhen.

Wir beantragen deshalb, in der zu schaffenden Verfassungserweiterung zur Wohnbauförderung auf eine Bestimmung zur Wiedereinführung einer staatlichen Mietpreisreglementierung zu verzichten.

II. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen über Mietverträge

Die Allgemeinverbindlicherklärung bildet einen wesentlichen Bestandteil sowohl der gemeinsamen Erklärung der sechs Kantone als auch der Stellungnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, des Schweizerischen Mieterverbandes, der Kommission für Konsumentenfragen und einiger anderer kleinerer Organisationen. In einem besonderen Schreiben gab die Fédération romande immobilière bekannt, sie könne dem Antrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes unter der Voraussetzung zustimmen,

- dass die Vertragspartner den Inhalt der Verträge selbständig festlegen,
- frei darüber entscheiden können, ob sie überhaupt die Allgemeinverbindlicherklärung für diese Verträge wünschen
- und gegebenenfalls die Allgemeinverbindlicherklärung durch eine Bundesbehörde und nicht durch eine kantonale Instanz verfügt werde.

Diese Anträge und Anregungen nehmen Bezug auf eine in der Westschweiz am 4. Dezember 1970 zwischen dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund einer-

seits und dem Verband westschweizerischer Grundeigentümer und dem Verband westschweizerischer Liegenschaftsverwalter und Häusermakler anderseits abgeschlossene Vereinbarung. Wegleitend war dabei der Gedanke, «dass das Wohnungswesen zwar seine soziale Funktion weiter erfüllen soll, dass es aber keine öffentliche Dienstleistung im engeren Sinne sein kann, und dass andererseits dem Eigentümer, der ein verfassungsmässiges Recht beansprucht, eine Verpflichtung gegenüber der Öffentlichkeit auferlegt ist.» In diesem Sinne wurde eine ständige paritätische Studienkommission zur Behandlung der Probleme des Wohnungsmarktes geschaffen und beschlossen, einen Mustermietvertrag auszuarbeiten. Dieser Mietvertrag enthält Bestimmungen über die Garantie einer dreijährigen Mietdauer, Bestimmungen über die den Mieter schützenden Kündigungsmodalitäten und die Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung des Vertrages durch den Mieter.

Zudem ist eine paritätische Schlichtungskommission für allfällige Differenzen zwischen Mieter und Vermieter vorgesehen, deren Aufgabe es ist, Lösungen zu suchen, die den Interessen beider Parteien Rechnung tragen und einen vernünftigen Ausgleich anstreben. Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Ausnützung aller statutarischen Möglichkeiten, um bei ihren Mitgliedern die Anwendung des Muster-Mietvertrages durchzusetzen. Die Befürworter dieser Lösung legen dar, dass die Allgemeinverbindlicherklärung solchen Abkommen eine grössere Wirkung verleihen und so zum Entstehen eines «Wohnfriedens» beitragen könne. Der Schweizerische Hauseigentümer-Verband und der Schweizerische Mieterverein pflegen gegenwärtig Verhandlungen über die in den Gemeinden einzurichtenden paritätischen Schlichtungsstellen und über die Schaffung einer beratenden Kommission auf eidgenössischer Ebene, die einen ständigen Meinungsaustausch zwischen beiden Verbänden ermöglichen soll. In diesem Zusammenhang ist auch noch der vom Kantonalverband der Zürcher Hauseigentümervereine und vom Mieterverband Zürich ausgearbeitete «Zürcher Mietvertrag» zu erwähnen, der allerdings die wesentlichen Punkte des westschweizerischen Abkommens nicht enthält.

Wir haben den Abschluss des westschweizerischen Abkommens vor allem deshalb begrüsst, weil damit neue Wege im Sinne einer Selbsthilfemassnahme der betroffenen Parteien beschritten werden. Besonders wertvoll ist dabei, dass auf diese Weise versucht wird, die Diskussion um das Wohnungsproblem sachlicher zu führen und das Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern zu entspannen.

Vielen Eingaben, vor allem auch jenen, welche die Wiedereinführung einer Mietpreisreglementierung befürworteten, liegt der gleiche Gedanke zugrunde, nämlich derjenige, dass es darum geht, den Missbrauch einer wirtschaftlich starken Stellung zu verhindern, insbesondere derjenigen des Vermieters bzw. Hauseigentümers, der unter den heutigen Verhältnissen wohl noch auf längere Zeit hinaus das Gesetz des Handelns in der Hand haben wird. Der Vermieter ist auf dem Wohnungsmarkt nicht nur am längeren Hebelarm, sondern vor allem befindet sich die Mehrzahl der Mieter in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis, das bei der zunehmenden Anonymität des Grundbesitzes besonders empfunden wird. Das Zustandekommen der westschweizerischen Vereinbarung deutet auf ein er-

freulicherweise wachsendes Verständnis der Vertreter der Vermieterkreise für diese Situation hin. Insbesondere hat die Vereinbarung den Vorzug, dass in der ihr vorangestellten Grundsatzklärung erstmals mit aller Deutlichkeit die soziale Verpflichtung des Eigentümers gegenüber der Allgemeinheit anerkannt wird. Gerade weil der Vermieter in unserem Lande ein immer knapper werdendes und an sich unvermehrbares Gut (den Boden) ausnützt, rückt sein Verhalten immer mehr in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Die Vertreter der Mieter haben mit der in Frage stehenden Vereinbarung ebenfalls dargetan, dass sie die Bewältigung der sich aus dem Wohnungsmangel und der Mietzinsentwicklung ergebenden Probleme nicht von einer staatlichen Mietpreisbewirtschaftung erwarten, sondern vielmehr gewillt sind zu versuchen, diese Probleme auf dem Wege privatrechtlicher Abmachungen gemeinsam mit den Vermietern zu lösen. Besonders wertvoll sind in diesem Zusammenhang die im Abkommen vorgesehenen paritätischen Schlichtungsstellen, die sich z. B. auch mit der Höhe des Mietzinses zu befassen haben und damit zur Durchsichtigkeit der Mietkosten beitragen.

In bezug auf die Allgemeinverbindlicherklärung von solchen Verbandsvereinbarungen ist die Situation in vielem vergleichbar mit der auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen auf der Grundlage von Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung¹⁾ hat einen entscheidenden Beitrag zur einvernehmlichen Regelung von Arbeitskonflikten geleistet. Die jahrelangen Auseinandersetzungen über das Mass der staatlichen Intervention auf dem Mietpreissektor sind vorab mit politischen Argumenten geführt worden. Die der Allgemeinverbindlicherklärung zugrunde liegende Idee, soziale Probleme durch eine einvernehmliche, privatrechtliche Regelung seitens der Sozialpartner und nicht durch staatliche Interventionen und politische Auseinandersetzungen zu lösen, ist auch für das Wohnungsproblem von grosser Bedeutung.

Aus den angeführten Gründen stehen wir der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen über Mietverträge positiv gegenüber. In unserer modernen Gesellschaft gibt es immer mehr Aufgaben, welche wegen ihres Ausmasses von der Privatwirtschaft nicht mehr allein gelöst werden können. Anstatt diese Aufgaben dem Staat zu übertragen und damit den Verwaltungsapparat über Gebühr aufzublähen, scheint die Allgemeinverbindlicherklärung eine gewisse Möglichkeit für ein unserem freien Wirtschaftssystem angepasstes Zusammenwirken zwischen privater und öffentlicher Hand zu bieten.

Allerdings ist die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen in staatsrechtlicher Hinsicht nicht unproblematisch. Sie stellt eine Rechtsquelle besonderer Art dar. Die Rechtsetzung erfolgt nicht mehr ausschliesslich durch eine auf Grund der Verfassung die ganze Rechtsgemeinschaft repräsentierende Behörde. Diese Aufgabe wird bei der Allgemeinverbindlicherklärung von

¹⁾ «Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und von andern gemeinsamen Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens.»

Verbandsvereinbarungen zwischen staatlicher Exekutive einerseits und den Verbänden andererseits aufgeteilt. Die organisierten Normadressaten beherrschen das Zustandekommen, die Inhaltgebung, den Fortbestand und das Ende der allgemeinverbindlich erklärten Ordnung, während die Nichtorganisierten darauf grundsätzlich nicht einwirken können. Die staatliche Mitwirkung bei dieser besonderen Art der Rechtsetzung beschränkt sich auf den Entscheid über Bewilligung oder Verweigerung der Allgemeinverbindlicherklärung eines gegebenen Vertragsinhaltes. Damit wird nicht mehr in für alle Bürger gleicher Weise hoheitlich Recht gesetzt. Die Allgemeinverbindlicherklärung begründet vielmehr nur für die sogenannten Aussenseiter öffentliches Verhaltensrecht. Für die vom Vertragswerk selbst erfassten Verbandsmitglieder dagegen handelt es sich um Verbands- und Vertragsrecht. Die rechtliche Stellung der durch die Allgemeinverbindlicherklärung zu erfassenden Nichtorganisierten ist demzufolge bei diesem Rechtsetzungsverfahren eine schlechtere als jene der Verbandsmitglieder. Zum Beispiel nach Professor Aubert ist diese Problematik jedoch nicht derart, dass zum vorneherein auf die Möglichkeit, Verbandsvereinbarungen allgemeinverbindlich zu erklären, verzichtet werden müsste. Im Arbeitsrecht haben sich die Instrumente des Gesamtarbeitsvertrages und der Allgemeinverbindlicherklärung günstig ausgewirkt, und man möchte sie nicht mehr missen. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die Allgemeinverbindlicherklärung mit ihren Nachteilen als kleineres Übel in Kauf genommen werden muss, wenn damit ein so gewichtiges Ziel wie der «Wohnfriede» erreicht oder in greifbare Nähe gerückt und auf die Wiedereinführung einer Mietzinsreglementierung verzichtet werden kann.

Wenn sich Bedenken einstellen, so sind es eher solche praktischer Natur, die sich aus dem geringen Organisationsgrad der Vermieter und der Mieter ergeben. In Genf und Lausanne sollen die Vermieter zu 80 Prozent, in anderen westschweizerischen Städten zu 50 Prozent organisiert sein. In der übrigen Schweiz ist ihr Organisationsgrad weitaus geringer. Beim Abschluss des westschweizerischen Abkommens waren die Mieter, wie erwähnt, durch den Schweizerischen Gewerkschaftsbund vertreten. Aber auch in bezug auf diese Bedenken scheint uns vor allem der Umstand entscheidend zu sein, dass im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen Verfassungsartikels für den Wohnungsbau zunächst einmal überhaupt die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung vorgesehen wird. Wie erwähnt, stellt die Allgemeinverbindlicherklärung eine Alternative zur Wiedereinführung des Mietnotrechts dar, die nicht zuletzt wegen der sich daraus ergebenden kontraproduktiven Wirkung nicht in Frage kommen kann. Dazu kommt, dass das revidierte Obligationenrecht für sich allein keinen genügenden Schutz gegenüber Missbräuchen bietet. Das gleiche trifft auch bezüglich der Anwendung von Artikel 157 des Strafgesetzbuches, des sogenannten Wucher-Artikels, zu. Demgegenüber wurden bisher mit der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen keine schlechten Erfahrungen gemacht. Insbesondere haben sie zur Erhaltung des Arbeitsfriedens beigetragen. Aus allen diesen Gründen ist in der Allgemeinverbindlicherklärung eine erstrebenswerte Alternative zur Bekämpfung von Missbräuchen zu erblicken. Immerhin ist auch zu be-

denken, dass das erste Vertragswerk dieser Art auf dem Mietsektor erst am 4. Dezember 1970 abgeschlossen wurde und die praktischen Auswirkungen heute noch nicht abgesehen werden können. Über die weitere Entwicklung wird die Zukunft Aufschluss geben. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen über Mietverträge schon heute geschaffen wird, und zwar vor allem aus dem Grunde, weil die Aufnahme einer solchen Möglichkeit in die Bundesverfassung an sich schon zu einer Weiterentwicklung des Vertragswesens auf diesem Gebiet und insbesondere zu einer vermehrten Organisation der Vermieter und Mieter beitragen kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Einführung der Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen und dergleichen eine Ergänzung des Mietvertragsrechtes durch die Ausführungsgesetzgebung bedingt. Wir verweisen auf die Analogie zu den Artikeln 322 ff. Obligationenrecht über den Gesamtarbeitsvertrag.

Wir schlagen deshalb vor, in diesem Sinne für die Allgemeinverbindlicherklärung einen neuen Verfassungsartikel vorzusehen. Um den eigentlichen Wohnbauartikel 34^{sexties}, den wir Ihnen unterbreiten, nicht allzu umfangreich werden zu lassen und um Volk und Ständen die Möglichkeit zu geben, sich zur Frage der Allgemeinverbindlicherklärung gesondert zu äussern, beantragen wir Ihnen, die Allgemeinverbindlicherklärung in einem Artikel 34^{septies} vorzusehen und hiezu einen besondern Bundesbeschluss zu fassen.

III. Die Fiskalmassnahmen

Die steuerlichen Massnahmen, wie sie von der Mehrzahl der Parteien und mehreren Organisationen vorgeschlagen werden (E. II. 2. c.), bezwecken die Bekämpfung der Baulandteuerung und Baulandhortung, die erleichterte Finanzierung des gesamten Wohnungsbaues oder gewisser Infrastrukturaufgaben mit zweckgebundenen Steuergeldern und die Abschöpfung ungerechtfertigter Gewinne.

Diese Ziele gehen weit über den vorgesehenen Verfassungsartikel für die Wohnbauförderung hinaus. Die geforderten fiskalischen Massnahmen hätten sich nicht nur auf das Wohnbauland, sondern auf das gesamte Bauland zu erstrecken. Zudem können die angeführten Probleme nicht durch Fiskalmassnahmen allein, sondern nur im Rahmen einer wirksamen Konjunkturpolitik und einer zweckmässigen Raumpolitik gelöst werden. Im Entwurf zum Raumplanungsgesetz sind Massnahmen für die Erhöhung des Baulandangebotes vorgesehen. Die Eidgenössischen Wohnbaukommission befasste sich zudem eingehend mit der Frage einer Baulandbesteuerung als Massnahme zur weiteren Erhöhung des Angebotes an erschlossenem Bauland. In den meisten Kantonen wird der Steuerwert von Grundstücken im allgemeinen unter Berücksichtigung sowohl der Verkehrs- wie auch der Ertragswerte – wie sie sich auf Grund der Verhältnisse für eine längere zurückliegende Periode ergeben – ermittelt. Sonderrischriften über die Bewertung von Bauland sind den Steuergesetzen nicht zu entnehmen. Angesichts der Tatsache, dass Bauland meistens keinen oder nur einen

geringen (landwirtschaftlichen) Ertrag abwirft, bleibt oft der Steuerwert beträchtlich hinter dem tatsächlichen Verkehrswert zurück. Zudem ist festzuhalten, dass die Vermögenssteuer – ihrem Wesen als Ergänzung der Einkommenssteuer entsprechend – nur eine untergeordnete Rolle spielt; auch eine vermehrte Berücksichtigung des tatsächlichen Verkehrswertes würde nicht zu einer Steuerlast führen, die der Hortung von Bauland entgegenwirken könnte.

Den Kantonen wurde deshalb seitens der Kommission die Frage unterbreitet, wie sie sich zur Versteuerung eines fiktiven Einkommens aus erschlossenem, aber nicht überbautem Land, ähnlich wie bei der Anrechnung des Mietwertes einer eigenen Wohnung, stellen würden. Dieses Einkommen sollte um so höher steigen, je länger das erschlossene Land unüberbaut bleibt. Die Stellungnahme der Kantone zu dieser Anregung der Eidgenössischen Wohnbaukommission war überwiegend ablehnend. Sie wiesen vor allem darauf hin, es sei unzulässig, nicht realisiertes Einkommen zu besteuern.

Mit einer Kompetenz des Bundes zum Erlass von Fiskalmassnahmen der erwähnten Art würde nicht nur in die kantonale Fiskalhoheit als solche, sondern darüber hinaus in die Steuergesetzgebungshoheit der Kantone eingegriffen. Der Bund würde die Kantone verpflichten, für den Bereich ihrer Steuern bestimmte Vorschriften aufzustellen und müsste ermächtigt werden, subsidiäre Bestimmungen zu erlassen, die in Kantonen in Kraft treten würden, welche jene Vorschriften nicht oder nicht rechtzeitig dekretieren könnten. Es wäre kaum systemgerecht, wenn der Bund die Kantone zu einer solchen Besteuerung verpflichtete und über den Wohnbauförderungsartikel derart schwerwiegend in die kantonale Steuerhoheit eingriffe. Eine neue Abgrenzung der Fiskalhoheit des Bundes und der Kantone geht in ihrer Tragweite über den vorgesehenen Wohnbauförderungsartikel weit hinaus. Dagegen wird die Ausführungsgesetzgebung darüber zu befinden haben, ob entsprechende kantonale Fiskalmassnahmen als Bedingung an die Gewährung von Bundeshilfe geknüpft werden sollen.

Eine gewisse Ersatzmassnahme zur Beschleunigung der Überbauung von erschlossenem Bauland ist die Verpflichtung der Kantone und Gemeinden, von den Grundeigentümern in kurzer Zeit fällig werdende angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung zu erheben. Ausserdem sind auch im Entwurf zum Raumplanungsgesetz des Bundes Vorkehren gegen die Bodenhortung vorgesehen.

Wir schlagen deshalb vor, im neuen Verfassungsartikel keine Bundeskompetenz für fiskalische Massnahmen im Sinne der gestellten Anträge vorzusehen.

IV. Die Vereinheitlichung des Baurechtes

In einer überraschend hohen Zahl von Eingaben wurde verlangt, der Bund solle auf diese oder jene Weise auf die Vereinheitlichung der Baugesetzgebung hinwirken (E. II. 2. d.).

Unter C. II. 2. d. und 3. b. hievor haben wir dargelegt, dass der Bund befugt sein muss, unter anderem die Korrektur baupolizeilicher und anderer staatlicher

Vorschriften zu veranlassen, soweit diese die Rationalisierung hindern. Zum Zwecke der Rationalisierung die Baugesetzgebung zu vereinheitlichen, ist indessen nicht notwendig. Die Mannigfaltigkeit der Baugewohnheiten und die Notwendigkeit der Berücksichtigung der besondern regionalen und lokalen Verhältnisse können nicht übersehen werden. Die als Positivum zu wertende unterschiedliche Art der Lebensgewohnheiten in den einzelnen Landesteilen soll nicht vom Bauen her gefährdet werden. Die Unterschiede werden ohnehin aus anderen Gründen mehr und mehr einge ebnet. Zudem wäre es nicht möglich, ein eidgenössisches Baugesetz innert nützlicher Frist zu erlassen. Die wissenschaftliche Durchdringung des kantonalen Bau- und Planungsrechtes ist noch kaum in Angriff genommen. Eine solche Vertiefung ist aber unerlässliche Voraussetzung für eine Bundesbaugesetzgebung. Im Entwurf zum Raumplanungsgesetz ist als erster Schritt in dieser Richtung vorgesehen, dass der Bund zur Förderung der Vereinheitlichung der kantonalen Bauvorschriften Richtlinien über die hauptsächlich baupolizeilichen Massnahmen und Einrichtungen aufstellen kann, eine Art eidgenössisches Normalbaureglement, und dass er die Ausrichtung der im Gesetz vorgesehenen Beiträge von der Einhaltung dieser Richtlinien abhängig machen kann.

Die Bundeskompetenz zur Vereinheitlichung des Baurechtes würde schliesslich die Stellung der Kantone auf einem wichtigen Rechtsgebiet einschränken und einen Eingriff in unsere federalistische Staatsstruktur bedeuten. Der Zweck einer solchen Vereinheitlichung, die Rationalisierung des Bauwesens, kann aber durch weniger schwerwiegende Eingriffe erreicht werden. Die schwerwiegende Massnahme einer Vereinheitlichung des Baurechtes würde zu dem damit verfolgten Zweck in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, und deshalb könnte eine so weit gehende Beschneidung der Rechtsstellung der Kantone auf diesem Gebiet nicht begründet werden. Wir beantragen deshalb, es sei im neuen Verfassungsartikel, in Erweiterung des zur Vernehmlassung unterbreiteten Entwurfes, dem Bund die Zuständigkeit einzuräumen, die zur Baurationalisierung unerlässlichen Vorschriften zu erlassen. Es kann auf diese Weise, ohne Zentralisierung der Baugesetzgebung, den Forderungsmassnahmen im Interesse des preisgünstigen Wohnungsbaues grössere Durchschlagskraft verliehen werden.

V. Finanzierungsprobleme

Die vom Bund in der Neuordnung zur Verfügung zu stellenden Mittel müssen nach oben begrenzt werden, jedoch kann das Ausmass der Hilfe im heutigen Zeitpunkt nicht festgesetzt werden. Im gleichen Sinne soll die Frage der Art und Weise der Beschaffung der Mittel offen bleiben, damit den jeweiligen Verhältnissen Rechnung getragen werden kann. Der Bund soll also frei sein, die Mittel auf zweckmässigste Art und Weise zu beschaffen, d. h. je nach Situation aus laufenden Einnahmen, Kreditaufnahmen beim AHV-Fonds, durch Wohnbauanleihen usw. Die Frage der Mittelbeschaffung soll deshalb nicht zum voraus in der Verfassungsgrundlage fixiert werden.

Auch wenn der Bund Restfinanzierungsdarlehen selbst gewährt, soll das Hypothekengeschäft über die bisherigen traditionellen Anleger abgewickelt werden. Diese sind in jedem Fall durch Gewährung des ganzen Baukredites und der vorrangigen Hypothek an der Finanzierung der Vorhaben beteiligt. Der Forderung nach Schaffung einer zentralen Wohnbau- und Erschliessungsbank kann deshalb nicht zugestimmt werden, da dies einer Verstaatlichung der Finanzierung im gemeinnützigen Wohnungsbau gleichkäme und das bestehende Bankensystem unnötigerweise konkurrenziert und in seinem Funktionieren gestört würde.

Auch das immer wieder erhobene Begehren nach einer Förderung des Bausparens im allgemeinen und der Bausparkassen im besonderen sollte u. E. nicht eine verfassungsmässige Aufgabe des Bundes sein. Vielfach haben die Bausparkassen im Ausland die Rolle unserer Hypothekarinstitute übernommen. Entscheidend für ihre starke Stellung, beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, ist die weitreichende staatliche Unterstützung, die dem Bausparer, sei es durch Steuervergünstigungen, sei es durch Wohnungsbauprämien, gewährt werden. Bei dieser Art des Bausparens muss jeweils ein ganz erheblicher Eigenkapitalanteil vorausgespart werden, und es vergeht eine grössere Zahl von Jahren, bis ein Haushalt ein eigenes Haus oder eine eigene Wohnung erwerben kann. Demgegenüber bietet die vorgesehene Konzeption den Vorteil, dass in der Regel mit nur 10 Prozent Eigenkapital schon die Möglichkeit der Wohnungsselbstversorgung besteht, d. h. früher und daher auch mit grösserem Schutz gegen die Folgen einer weitem Geldentwertung.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, im neuen Verfassungsartikel keine Erweiterung für Massnahmen finanzpolitischer Art vorzusehen.

VI. Wortlaut der neuen Verfassungsartikel

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen schlagen wir Ihnen folgende Fassung für die beiden neu zu schaffenden Verfassungsartikel vor:

Art. 34^{sexies}

¹ Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues und des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum. Die Bundesgesetzgebung wird bestimmt, 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 von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten sowie Betagten, Invaliden 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 sicherzustellen.

³ Soweit es zur Erschliessung von Bauland für den Wohnungsbau und zur Baurationalisierung unerlässlich ist, kann der Bund auch andere als Forderungsvorschriften erlassen.

⁴ Die Kantone können beim Vollzug zur Mitwirkung herangezogen werden.

⁵ Die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören.

Wir fügen in diesem Zusammenhang bei, dass zugleich Artikel 34^{quinquies} Absatz 3 Bundesverfassung aufgehoben werden soll.

Art. 34^{septies}

Der Bund ist befugt, zur Förderung einvernehmlicher Regelungen und zur Verhinderung von Missbräuchen auf dem Gebiete des Miet- und Wohnungswesens Vorschriften aufzustellen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen und von sonstigen gemeinsamen Vorkehren von Vermieter- und Mieterverbänden oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen. Artikel 34^{ter} Absatz 2 Bundesverfassung ist sinngemäss anwendbar.

VII. Kommentar

Absatz 1 des neuen Artikels 34^{sexies} enthält den Grundsatz. Die Wohnbauförderung wird darin dem Bund als Daueraufgabe übertragen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an den Katalog der langfristigen Massnahmen, die getroffen werden sollen. Im Laufe der Zeit können sich naturgemäss die Gewichte der einzelnen Massnahmen entsprechend dem Wechsel der Verhältnisse verschieben.

Jedoch darf in Absatz 1 die Subsidiarität der Bundeshilfe nicht betont werden. Einzelne Massnahmen, wie die Wohnungsmarktforschung, die Förderung der Baurationalisierung und andere mehr, sind nämlich primär vom Bund zu übernehmen.

Wir sind ferner der Auffassung, dass auch die Garantie der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht ausdrücklich im Verfassungsartikel enthalten sein muss. Wie aus Absatz 1 des vorgeschlagenen Artikels hervorgeht, soll der Bund lediglich Kompetenzen zur Förderung des Wohnungsbaues und des Eigentums-erwerbes erhalten. Er soll also auf Grund der vorgeschlagenen Verfassungserweiterung beispielsweise nicht die Kompetenz erhalten, zugunsten des Wohnungsbaues zeitweise Massnahmen zur Beschränkung der industriellen und gewerblichen Bautätigkeit zu ergreifen oder im Interesse der Beschaffung von Bauland für den Wohnungsbau ein Enteignungsrecht zu statuieren. Allgemeine Probleme dieser Art sind durch die Konjunktur- und Raumordnungspolitik zu lösen. In diesem Sinne ist der Wohnbauförderungsartikel gegenüber den bestehenden neuen Bodenrechtsartikeln und einem kommenden Artikel über Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik abzugrenzen.

Im Vernehmlassungsverfahren ist verschiedentlich auf das Problem der Sanierung von bestehenden Wohnverhältnissen hingewiesen worden. Allfällige Massnahmen des Bundes auf diesem Gebiet sind verfassungsrechtlich durch Absatz 1 des vorgelegten Entwurfes gedeckt.

Die Aufzählung in Absatz 2 ist, wie aus dem Text hervorgeht, nicht abschliessend. Soweit der Bund im Sinne dieser Bestimmungen Hilfe gewährt, soll er

seine Leistungen davon abhängig machen können, dass der Bauträger die Erkenntnisse der Bau- und Wohnungsmarktforschung und die Interessen der Bau-rationalisierung berücksichtigt.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht, dass zur Erschliessung von Bauland auch die verkehrsmässige Erschliessung gehört. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der Wohnbauförderung. Wir haben diese Massnahme nicht ausdrücklich erwähnt, weil der Bund bemüht ist, eine Gesamtverkehrskonzeption auszuarbeiten, und weil im Entwurf zum Raumplanungsgesetz Massnahmen zur verkehrsmässigen Erschliessung vorgesehen sind.

Die Absätze 3–5 bedürfen in Anbetracht der vorausgegangenen Ausführungen keines weiteren Kommentars.

Der vorgeschlagene neue Artikel 34^{septies} Bundesverfassung verschafft die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen auf dem Gebiete des Mietwesens. Er bildet die wünschenswerte Alternative zu dirigistischen Massnahmen auf dem Mietzins- und Kündigungsektor. Wir erinnern an die Ausführungen in E. II.

Zum Hinweis auf Artikel 34^{ter} Absatz 2 Bundesverfassung ist festzuhalten, dass nach dieser Bestimmung die Allgemeinverbindlicherklärung im Arbeitsrecht nur zulässig ist, wenn die Regelung begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung trägt und die Rechtsgleichheit sowie die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigt. Diesen Gesichtspunkten soll auch bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Mietverträgen Rechnung getragen werden.

VIII. Verlängerung des geltenden Wohnbaugesetzes

Im ursprünglichen Wohnbaugesetz vom 19. März 1965 war in Artikel 21 Absatz 2 vorgesehen, dass die Zusicherung von Bundeshilfe und die Gewährung von Darlehen längstens bis Ende 1970 erfolgen könne. In unserer Botschaft vom 3. September 1969 betreffend die Änderung dieses Gesetzes (BBl 1969 II 875) beantragten wir Ihnen eine Verlängerung der Geltungsdauer bis Ende 1973. Eine Verlängerung drängte sich insbesondere deswegen auf, um den Nutzeffekt der bis zu jenem Zeitpunkt auf dem Gebiete der Orts-, Regional- und Landesplanung sowie der Bauforschung bereits geleisteten Arbeiten nicht zu gefährden. Dazu kam, dass bereits damals ein Arbeitsausschuss der Eidgenössischen Wohnbaukommission beauftragt war, eine langfristige Gesamtkonzeption für den Wohnungsbau zu erarbeiten. Es war dieser Kommission seinerzeit nicht möglich, ihre Studien derart kurzfristig abzuschliessen, dass neue Massnahmen bereits nach Ablauf der im damaligen Wohnbaugesetz vorgesehenen Hilfsmöglichkeiten hätten in Kraft treten können. Daher ging unser Antrag dahin, die Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 31. Dezember 1973 zu verlängern.

In der Folge haben die eidgenössischen Räte die beantragte Verlängerung um ein Jahr gekürzt, sodass über das Jahr 1972 hinaus keine Bundeshilfe mehr

gewährt werden kann. Die Kürzung um ein Jahr erfolgte, um die Ausarbeitung einer Neukonzeption zu beschleunigen. Die Neuordnung hätte allenfalls in der vom Parlament gesetzten Frist in Kraft treten können, wenn sich für deren Verwirklichung nicht eine neue Verfassungsbasis als notwendig erwiesen hätte. Falls die Räte unserem Vorschlag auf eine Verfassungserweiterung zustimmen, kann diese Volk und Ständen frühestens im März 1972 unterbreitet werden. In der kurzen noch zur Verfügung stehenden Zeit bis Ende 1972 kann jedoch die Ausführungsgesetzgebung, unter Berücksichtigung der Referendumsfrist, nicht in Kraft gesetzt werden. Bei dieser Sachlage müssen die Hilfsmöglichkeiten des geltenden Gesetzes vorsorglich, bis zum Inkrafttreten eines neuen Wohnbaugesetzes, längstens um 1 Jahr verlängert werden. Auf diese Weise kann ein Unterbruch der Hilfsmassnahmen vermieden werden. Wir unterbreiten Ihnen deshalb den Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues, in welchem in Artikel 21 Absatz 2 die zeitliche Ausdehnung der Hilfe vorgesehen wird. Eine Erhöhung der im Gesetz für die verschiedenen Bundeshilfen festgesetzten Grenzen ist nicht notwendig.

IX. Zusammenfassung der Anträge

Gestützt auf diese Darlegungen unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe eines Bundesbeschlusses betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34^{septies} der Bundesverfassung über die Allgemeinverbindlicherklärung von Mietverträgen sowie eines Bundesgesetzes betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues.

Was den neuen Verfassungsartikel 34^{sexies} über die Wohnbauforderung betrifft, sind wir der Auffassung, dass dieser Volk und Ständen im Sinne eines Gegenvorschlages zur sogenannten Denner-Initiative unterbreitet werden soll. Wir werden deshalb auf den entsprechenden Beschlussesentwurf im nachfolgenden Bericht zur erwähnten Initiative zurückkommen.

G. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund hängen von der Ausgestaltung der Neuordnung ab. Diese ist Sache der Ausführungsgesetzgebung. Nach der skizzierten Neuordnung hat der Bund sowohl Mittel vorzustrecken als auch A-fonds-perdu-Beiträge zu leisten. Die Höhe des Aufwandes bei den vorzustreckenden Mitteln hängt wesentlich von der Zahl der zu verbilligenden Wohnungen und davon ab, in welchem Umfange die institutionellen Anleger im Hypothekengeschäft die Restfinanzierung übernehmen. Für die Höhe der A-fonds-perdu-Beiträge ist ebenfalls von Bedeutung, in welcher Zahl Wohnungen zusätzlich verbilligt werden und bis zu welchem Grad die Verbilligung erfolgen soll. Die Art und Weise der Beschaffung der Bundesmittel und der Ab-

wicklung der Verbilligungsaktionen ist der Ausführungsgesetzgebung zu überlassen.

Die Auswirkungen auf dem personellen Sektor können ebenfalls erst beurteilt werden, wenn die Ausgestaltung der Neuordnung bekannt ist.

H. Anträge betreffend Abschreibung von Motionen und Postulaten

Die vom Nationalrat am 23. September 1970 und vom Ständerat am 16. Dezember 1970 angenommene Motion Raissig (10 625) hat folgenden Wortlaut:

Der Bund arbeitet gegenwärtig an der Konzeption einer langfristigen, auf der Basis der freien Wirtschaft beruhenden Politik zur Förderung des Wohnungsbaues. Es wird nun die Frage aufgeworfen, ob der Artikel 34 quinquies BV (Familienschutzartikel) für eine solche Politik eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage bietet.

Der Bundesrat wird ersucht, diese Frage abzuklären und im Fall der Verneinung unverzüglich den Entwurf zu einem entsprechenden Artikel der Bundesverfassung auszuarbeiten.

Mit der vorliegenden Botschaft wird das Begehren erfüllt. Wir beantragen Ihnen deshalb, diese Motion abzuschreiben.

Eine vom Nationalrat am 17. Dezember 1970 und vom Ständerat am 16. März 1971 angenommene Motion Weber-Zürich (10 433) hat folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird ersucht, den eidgenössischen Räten beförderlich einen Vorschlag zur Ergänzung der Bundesverfassung vorzulegen, wobei der Bund die Befugnis erhält, den Bau von Wohnungen und Heimen für Betagte, Gebrechliche und Pflegebedürftige zu fördern.

Auch dieses Begehren wird durch die vorliegende Botschaft erfüllt. Wir beantragen deshalb, die Motion abzuschreiben.

Ein vom Nationalrat am 8. März 1971 angenommenes Postulat Debétaz (Nr. 90/10 685) hat folgenden Wortlaut:

In einer Botschaft vom 26. August 1970 erklärt der Bundesrat, dass zur Förderung des Wohnungsbaus ein neuer Verfassungsartikel nötig sei.

Das knappe Ergebnis der Abstimmung über das Volksbegehren für das Recht auf Wohnung und den Ausbau des Familienschutzes, zeigt, dass die Bürger der von der Wohnungsnot betroffenen Ortschaften sich nicht mit den versprochenen Fördermassnahmen zufriedengeben, sondern auch Schutzmassnahmen für die Mieter verlangen. Auch der Kampf gegen die Inflation rechtfertigt solche Massnahmen.

Wir bitten den Bundesrat, in dem neuen Verfassungsartikel, der gegenwärtig ausgearbeitet wird, Bestimmungen zum Schutze der Mieter gegen übersetzte Mietzinse und missbräuchliche Erhöhungen sowie gegen ungerechtfertigte Kündigungen in Gemeinden, wo Wohnungsnot besteht, vorzusehen.

In diesen Bestimmungen müsste festgelegt werden, dass die Befugnisse, die der neue Verfassungsartikel einführt, den Kantonen zustehen, soweit der Bund davon keinen Gebrauch machen sollte.

In der vorliegenden Botschaft haben wir uns einlässlich mit der Frage der Aufnahme von Bestimmungen in die Bundesverfassung zum Erlasse von Mietpreis- und Kündigungsvorschriften befasst. Dabei sind wir zum Schluss gekommen, es seien keine derartigen Bestimmungen in die Bundesverfassung aufzunehmen. Wir beantragen Ihnen, das Postulat abzuschreiben.

Nebst den erwähnten beiden gleichlautenden Postulaten der eidgenössischen Räte (B. II. 2. hievor) sind zur Frage der Ausgestaltung der zukünftigen Wohnbauförderung eine Reihe weiterer parlamentarischer Vorstösse anhängig gemacht worden, die nicht schon mit der Verfassungsvorlage abgeschrieben werden können, sondern im Zusammenhang mit der Ausführungsgesetzgebung behandelt werden müssen.

Zweiter Teil

Das eidgenössische Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse

A. Text der Initiative

Die Firma Denner AG Zürich hat am 4. Februar 1971 der Bundeskanzlei das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse mit 59 003 gültigen Unterschriften eingereicht. Dieses Volksbegehren wurde durch Verfügung der Bundeskanzlei vom 18. Februar 1971 als formell zustandegekommen erklärt. Es ist in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet und hat folgenden Wortlaut:

I

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

Art. 34^{sexies}

- ¹ Zum Zwecke der Förderung des Baues und des Eigentums von Wohnungen zu Zinsen, welche der finanziellen Leistungsfähigkeit von Familien und Einzelpersonen angemessen sind, bildet der Bund einen schweizerischen Wohnbaufonds. Der Bundesrat wählt die Mitglieder der Fonds-Verwaltung aus Vertretern der Wirtschaft, der Wohnungseigentümer und der Mieter.
- ² Dem Wohnbaufonds werden folgende Aufgaben übertragen:
 - a. Gewährung von Hypothekendarlehen bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen je nach Einkommen von 3 Prozent bis höchstens 4 ½ Prozent an natürliche Personen, die eine Eigentumswohnung oder ein Einfamilienhaus für die Führung eines eigenen Haushaltes erwerben. Von der Belehnung ausgeschlossen sind Ferien- und Luxuswohnungen oder -häuser.

- b. Gewährung von Hypothekendarlehen für im Bau befindliche oder projektierte Mehrfamilienhäuser bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes der Wohnungsanteile mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen, die unter dem marktüblichen Zins liegen, an Grundeigentümer, die sich verpflichten, die Zinsvorteile ihren Mietern zukommen zu lassen.
- c. Gewährung von Hypothekendarlehen für Altersheime und -wohnungen bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen von 2 Prozent bis 3 Prozent, soweit solche Überbauungen von Gemeinden oder gemeinnützigen Institutionen erfolgen.
- d. Finanzielle Mitwirkung bei Baulanderschliessungen und bei Grossüberbauungen in Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsämtern, den kantonalen und kommunalen Behörden.

³ Der Wohnbaufonds wird geöffnet:

- a. durch eine jährliche Abgabe von den eigenen Mitteln einschliesslich Reserven der im Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechtes, die ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, soweit das Kapital einschliesslich Reserven den Betrag von Franken 10 Millionen übersteigt, nach einem progressiv wachsenden Tarif von 0,1 Prozent bis 1 Prozent bis 100 Millionen, von 1 Prozent bis 1,25 Prozent bis 500 Millionen und von 1,5 Prozent über 500 Millionen Franken;
- b. durch eine Exportabgabe bis höchstens 8 Prozent vom Warenwert franko Grenze bei Waren, die aus dem freien inländischen Verkehr ausgeführt werden, und vom Wertzuwachs bei Waren, die im Freipassverkehr im Inland einer Bearbeitung unterzogen worden sind;
- c. durch eine jährliche Abgabe für jeden erwerbstätigen Ausländer von höchstens 500 Franken der im Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts, die ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, soweit sie mehr als 5 Ausländer beschäftigen;
- d. durch Beschaffung zusätzlicher Mittel gegen Verpfändung von Schuldbriefen und durch Emission von Wohnbauanleihen bis zur Höhe der eigenen Mittel. Den Wohnbauanleihen ist Priorität vor allen anderen Anleihen einzuräumen.

⁴ Der Bund sorgt dafür, dass in erster Linie Haushalte mit kleineren Einkommen in den Genuss der Leistungen des Wohnbaufonds kommen, wobei Familien mit Kindern und Betagte zu bevorzugen sind. Er erlässt Vorschriften, wonach Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser, auf denen Hypotheken des Wohnbaufonds lasten, nicht anderweitig belastet werden können und der Zwangsverwertung entzogen bleiben. Vorzubehalten sind gesetzliche Bestimmungen über die richterliche Anordnung der Zwangsverwertung in Verbindung mit dem Ausschluss eines Miteigentümers aus der Gemeinschaft beim Stockwerkeigentum sowie die Durchführung der Zwangsverwertung für Forderungen des Wohnbaufonds.

⁵ Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung Ausnahmen für die teilweise oder gänzliche Befreiung von der Abgabepflicht vorsehen. Im übrigen ist die Gesetzgebung über die Abgaben so zu gestalten, dass dem Wohnbaufonds ab 1973 jährlich mindestens 1,5 Milliarden Franken zugeführt werden. Vorbehalten bleiben gesetzliche Bestimmungen des Bundes über die vorübergehende Sistierung oder Reduktion der Abgaben für den Fall einer Paritätsänderung des Schweizerfrankens und für Zeiten der Rezession. In diesem Fall sind die fehlenden Beträge aus allgemeinen Bundesmitteln vorzuschüssen. Sobald die Zuwendungen an den Fonds 15 Milliarden Franken erreicht haben, hört die Abgabepflicht auf.

⁶ Der Bund trifft die notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung der Spekulation mit den vom Wohnbaufonds finanzierten Bauten.

II

Die Ausführungsgesetzgebung, welche Sache des Bundes ist, soll beförderlich ausgearbeitet werden, so dass sie am 1. Januar 1973 in Kraft treten kann.

Massgebend ist der deutsche Text.

Zwischen dem deutschen Urtext und dem französischen Wortlaut bestehen folgende Differenzen:

- Absatz 2 Buchstabe a: Der letzte Satz ist redaktionell der deutschen Fassung angepasst worden. Er lautet nun:
«Il ne sera pas accordé de prêts pour des logements ou des maisons de vacances ou de luxe.»
- Absatz 2 Buchstabe d: Auch hier geht es um redaktionelle Anpassungen an die deutsche Fassung. Der Begriff «Baulanderschliessungen» wird in der bisherigen Gesetzgebung mit «l'équipement de terrains à bâtir» wiedergegeben. Dieser Begriff ist deshalb auch hier zu verwenden. Der Ausdruck «projets» ist durch «ensembles», der dem deutschen Wort «Grossüberbauungen» adäquater ist, ersetzt.
- Absatz 6: Der Ausdruck «les mesures voulues» wird durch den sinngemässeren «les mesures nécessaires» ersetzt.
- Ziffer II: Die Neufassung dieses Absatzes lautet:
«L'élaboration des lois et arrêtés d'exécution, qui incombe à la Confédération, doit être entreprise sans retard, afin que ceux-ci puissent entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 1973.» Es handelt sich hier um eine Anpassung der französischen Übersetzung an den deutschen Urtext.

Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes bringen wir eine mangelhafte Übersetzung mit dem als massgebend bezeichneten Text in Übereinstimmung. Die vorstehenden Änderungen sind in der französischen Fassung des Berichts berücksichtigt. Die italienische Übersetzung der Initiative gibt zu keinen Bemerkungen Anlass.

Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

B. Der Inhalt des Volksbegehrens

Der erste Teil der Initiative enthält den Auftrag zur Bildung eines schweizerischen Wohnbaufonds (Abs. 1), die Festlegung des Zweckes und Aufgabenkreises des Fonds (Abs. 1 und 2), Bestimmungen über die Zusammensetzung der Fondsverwaltung und deren Wahlbehörde (Abs. 1), die Regelung bezüglich der Äufnung des Fonds (Abs. 3) und schliesslich die für die Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung massgebenden Grundsätze. Diese sollen eine zweckgemässe Verwendung der Mittel sicherstellen (Abs. 4 und 6) und es auch ermöglichen, beim Vorliegen besonderer Verhältnisse von der normalen Mittelbeschaffung abzuweichen (Abs. 5).

Der zweite Teil des Volksbegehrens enthält verbindliche Anweisungen an den Bundesgesetzgeber über die beförderliche Ausarbeitung und die Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung auf einen bestimmten Zeitpunkt.

C. Die Würdigung des Volksbegehrens

I. Der Zielbereich

Die Initiative setzt sich die Förderung des Baues und des Eigentums von Wohnungen zu Zinsen, welche der finanziellen Leistungsfähigkeit von Familien und Einzelpersonen angemessen sind, zum Ziele. Diese Zielsetzung ist, wie sich aus den vorangehenden Ausführungen ergibt, vorbehaltlos zu unterstützen.

Zur Erreichung der Ziele soll ein schweizerischer Wohnbaufonds gegründet werden. Die Fixierung dieses Fonds auf einen festen Betrag von 30 Milliarden Franken gemäss Verfassungsvorschlag berücksichtigt nicht, dass sich die Bedeutung des Fonds für den Wohnungsbau im Zeitablauf, je nach Wirtschaftslage und entsprechend der Situation auf dem Wohnungsmarkt, entscheidend verändern kann. Bei fortschreitender Verteuerung der Land- und Baukosten werden die in den Fonds gesetzten Erwartungen immer weniger erfüllt werden können. Gegenüber diesen Erwartungen sind ohnehin zusätzliche Vorbehalte anzubringen. Gemäss dem Titel auf den von den Initianten verwendeten Unterschriftsbogen sollen jährlich mit dem Wohnbaufonds von 30 Milliarden Franken 30 000–40 000 Eigentums- und Mietwohnungen verbilligt werden. Ausgehend von einem eher tief angesetzten durchschnittlichen Verkehrswert von 100 000 Franken je Wohnung können nach Schätzungen des Schweizerischen Institutes für Aussenwirtschafts- und Marktforschung mit einem Fonds von 30 Milliarden Franken lediglich für rund 18 000 Wohnungen im Jahr Hypothekendarlehen im Umfange von 90 Prozent des Verkehrswertes gewährt werden. Je höher der durchschnittliche Verkehrswert je Wohnung ist bzw. je rascher diese Grösse auf Grund der Teuerungsentwicklung ansteigt, um so weniger Wohnungen können mit dem Fonds finanziert werden. Gemäss späteren Verlautbarungen der Initianten soll mit dem Finanzierungsinstrument des schweizerischen Wohnbaufonds nicht nur eine Verbilligung von 30 000–40 000 Wohnungen jährlich zustandegebracht, sondern auch eine bedeutende jährliche Steigerung der Wohnbauproduktion in der Grössenordnung von 10 000–15 000 Wohnungen, das heisst auf 70 000–75 000 Wohnungen, erreicht werden.

Wie wir erwähnt haben, sind der Steigerung der Wohnungsproduktion jedoch durch die Baukapazität Grenzen gesetzt. Selbst wenn man für die Zukunft eine Abnahme der Bautätigkeit für industrielle und gewerbliche Zwecke voraussetzen würde, steht nicht fest, ob und inwieweit die dadurch freiwerdende Kapazität dem Wohnungsbau zugute kommt. Dies hängt zur Hauptsache davon ab, wie die dem gewerblichen und industriellen Hochbau dienenden Anlagen für den Wohnungsbau eingesetzt werden können. Abgesehen davon muss daran erinnert wer-

den, dass, bevor mit dem Wohnungsbau begonnen werden kann, die Probleme der Baulanderschliessung gelöst sein müssen und dass die Wohnungsproduktion selbst mannigfache Aufgaben auf dem Gebiete der Infrastruktur (Verkehrser-schliessung, Schulen, Spitäler usw.) mit sich bringt.

II. Der Aufgabenkreis des Wohnaufonds

1. Die Finanzierungshilfe

Die Hauptaufgabe des Wohnaufonds besteht gemäss Absatz 2 des vorgeschlagenen Verfassungstextes in der Gewährung von Hypothekendarlehen bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes der zu Eigentum zu erwerbenden Wohnungen und Einfamilienhäuser, der Anteile der in neuerstellten Mehrfamilienhäusern verbilligten Mietwohnungen und der neuerstellten Altersheime und Alterswohnungen. Zusätzlich ist die finanzielle Mitwirkung des Fonds bei Baulanderschliessungen und bei Grossüberbauungen vorgesehen. Die Ausgestaltung dieser letzten Massnahme ist offenbar in allen Einzelheiten der Ausführungsgesetzgebung überlassen.

Die erwähnte Gewährung von Hypothekendarlehen stellt eine grosszügige und für den gemeinnützigen Wohnungsbau wirkungsvolle Finanzierungshilfe dar, die im Grundsatz zu begrüessen ist. Indessen sind folgende Bemerkungen anzubringen:

- Wie bereits dargelegt wurde, bestehen die Finanzierungsschwierigkeiten der in der Regel nur über verhältnismässig wenig Eigenkapital verfügenden Bauträger in der Beschaffung der Restfinanzierungsdarlehen. Das gilt auch für den Erwerb von Haus- und Wohnungseigentum. Die gleichen Ziele könnten somit auch erreicht werden, wenn der Wohnaufonds nur die nachrangigen Hypotheken belehnen würde. Der Einbezug auch der ersten Hypotheken bedeutet keine zusätzliche Finanzierungshilfe; er bewirkt lediglich eine an und für sich unnötige Bindung von Mitteln des Fonds.
- Weil die Hypothekendarlehen vom Wohnaufonds selbst und nicht über das Bankensystem bzw. über die das Hypothekergeschäft pflegenden Institute gewährt werden, ist der Fonds mit einem eigenen bankmässigen Apparat auszurüsten. Praktisch handelt es sich um die Verstaatlichung der Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsbaues und der Wohnungsselbstversorgung.
- Der Wohnaufonds ermöglicht grundsätzlich eine Umwandlung von bereits bestehenden Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Eine solche Umwandlung in grossem Umfange ist nicht unproblematisch, da sie eine Steigerung der Verkehrswerte der Altbauten und eine Ersetzung der weniger begüterten Mieter durch kapitalkräftigere Eigentümer bewirken kann. In der Bundesrepublik Deutschland ist man daher bemüht, diese Entwicklung aufzuhalten. Die breitere Streuung des Wohnungseigentums ist

grundsätzlich über die Neuproduktion von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern und nicht durch Umwandlung bereits bestehender Miet- in Eigentumswohnungen anzustreben.

2. Die Reduktion der Zinssätze

Die Hypothekendarlehen werden für die Wohnungsselbstversorgung je nach Einkommen zu Zinssätzen von 3 bis höchstens $4\frac{1}{2}$ Prozent, für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern zu Zinssätzen, die unter dem marktüblichen Zins liegen, und für Altersheime und Alterswohnungen zu Zinssätzen von 2 bis 3 Prozent zur Verfügung gestellt.

Die Festlegung eines bestimmten Zinssatzes in der Verfassung hat den Nachteil, dass der langfristigen Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus nicht Rechnung getragen werden kann, es sei denn durch eine neue Verfassungsänderung. Ohne eine solche Anpassung kann der Verbilligungseffekt gegenüber dem allgemeinen Marktniveau entweder sehr hoch oder sehr niedrig werden. Eine laufende Anpassung ist nach dem vorgeschlagenen Verfassungstext lediglich für die Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern möglich.

Die Reduktion der Zinssätze hat grosse Ähnlichkeit mit dem im geltenden Wohnbauförderungsgesetz verankerten System der Kapitalzinszuschüsse. Jedoch bewirkt der in der «Denner-Initiative» vorgesehene Verzicht auf die volle Verzinsung der Hypothekendarlehen eine weitaus grössere Belastung. Nach Berechnungen des Schweizerischen Institutes für Aussenwirtschafts- und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen erreicht der Verzicht auf die marktübliche Verzinsung bei einer Wohnung mit Anlagekosten von 100 000 Franken unter Berücksichtigung der Amortisation im Zeitraum von 31 Jahren eine Summe von rund 50 000 Franken. Dieser Betrag wäre vom Wohnbaufonds für jede Wohnung à fonds perdu aufzuwenden, wenn die Hypothekendarlehen zu einem um 3 Prozent verbilligten Zinssatz gewährt werden.

3. Die Amortisationsverpflichtung

Nach dem vorgeschlagenen Verfassungszusatz müssen die Darlehen mit Amortisationsverpflichtung abgegeben werden. Der Amortisationssatz ist im Verfassungsartikel nicht fixiert. Die Initianten rechnen mit Amortisationen von 1 Prozent in den ersten fünf Jahren, von 2 Prozent in den nachfolgenden sechs Jahren und von 3 Prozent ab dem elften Jahr. Im Umfange der Steigerung der Amortisationen würden sich die Mietzinse bzw. die Lasten des Erwerbers einer Wohnung oder eines Einfamilienhauses erhöhen. Berechnungen des erwähnten Institutes haben ergeben, dass auf diese Weise die Hypothekendarlehen von 90 Prozent des Verkehrswertes nach 31 Jahren getilgt sind. Dieses System eröffnet für den Vermieter bzw. für den Eigentümer die Möglichkeit einer ausserordentlichen Eigenkapitalbildung. Nimmt man an, dass eine für 100 000 Franken erstellte Wohnung nach 31 Jahren einen Verkehrswert von

gleicher Höhe aufweist, erhöht sich das ursprüngliche Eigenkapital von 10 000 Franken in dieser Zeitspanne auf 100 000 Franken. Der von den Initianten vorgeschlagene Amortisationsmodus ermöglicht somit eine sehr hohe Rendite auf dem ursprünglich eingesetzten Eigenkapital.

III. Die Beschaffung der Mittel

1. Die Vermögenssteuer

Nach dem Text der Initiative (Abs. 3 Buchst. a) trifft die Vermögenssteuer direkt die Unternehmen mit einer hohen Eigenfinanzierung. Volkswirtschaftlich gesehen könnte deshalb die neue Belastung zu einer Änderung der Finanzierungspolitik dieser Unternehmen führen, deren Folgen jetzt noch kaum voraussehbar sind. Viele der betroffenen Unternehmen wären bei der heutigen Marktsituation zudem imstande, die Mehrlasten auf die Preise zu überwälzen. Der Konsument müsste sich also seine billigere Wohnung durch teurere Verbrauchsgüter erkaufen. Soziale Ungerechtigkeiten wären die Folgen, da nur einem beschränkten Kreis verbilligte Wohnungen angeboten werden könnten.

Die Beschränkung der Vermögenssteuer nach Kriterien der Kapitalkraft einschliesslich Reserven und nach der Art der Geschäftstätigkeit verstösst im weitern gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität.

Bei den juristischen Personen handelt es sich um eine zusätzliche Vermögenssteuer zu derjenigen, die im Wehrsteuerrecht als Abgabe vom Kapital und den Reserven der juristischen Personen bereits besteht. Schon heute begegnet die Besteuerung des Kapitals und der Reserven der Kapitalgesellschaften der Kritik. Nun würde aber der vorgeschlagene Höchstsatz (1,5 % das Zwanzigfache des heute bei der Wehrsteuer geltenden Satzes [0,75 %₀₀]) ausmachen. Eine derart massive Besteuerung wäre insbesondere aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht zu verantworten, weil diese Steuer ohnehin die kapitalintensiven juristischen Personen stärker belastet als die andern. Zu erwähnen ist ferner, dass nur diejenigen natürlichen und juristischen Personen betroffen würden, «die ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben». Offensichtlich wären somit die Holding- und Domizilgesellschaften der vorgeschlagenen Vermögenssteuer nicht unterstellt. Auch bei den gemischten Holdinggesellschaften wäre nur derjenige Teil des Kapitals und der Reserven der Vermögensabgabe unterstellt, welcher den gewerblichen Zwecken dieser Gesellschaften dient. Diese Unterscheidung stösst auf ebenso grosse Schwierigkeiten wie die genaue Umschreibung der der Vermögenssteuer unterstellten Reserven.

Was den Tarif anbelangt, geht aus dem Initiativtext nicht klar hervor, wie dieser zu gestalten wäre. Handelt es sich um einen Stufentarif, dann würde die Belastung von einer Stufe zur nächsten so stark zunehmen, dass die daraus resultierenden Härten kaum zu verantworten wären. Wählt man hingegen einen Tarif mit überschüssender Progression, dann wird die Belastung zwar regelmässiger zunehmen; aber ein derartiger Tarif wäre erheblich weniger ergiebig als ein Stufen-

tarif. Bei einem Stufentarif könnte der jährliche Ertrag dieser Vermögenssteuer (für die juristischen Personen allein) auf rund 270 Millionen Franken geschätzt werden; bei einem progressiven Tarif wäre der Ertrag nicht höher als 160–170 Millionen Franken. Wenn aber die Holdinggesellschaften ausgeklammert werden, dann sinkt der Ertrag auf rund 200 Millionen Franken (bei einem Stufentarif) bzw. 120 Millionen Franken (bei einem progressiven Tarif).

Für die Erhebung einer derartigen Vermögenssteuer kämen wohl nur die kantonalen Wehrsteuerveranlagungsbehörden in Betracht, welche aber bereits durch die Veranlagung der eidgenössischen Wehrsteuern und ihre kantonalen direkten Steuern voll ausgelastet sind.

2. Die Exportabgabe

Im Gegensatz zu dem seinerzeit vom Bundesrat in Vorschlag gebrachten Exportdepot handelt es sich bei der in Absatz 3 Buchstabe b der Initiative vorgeschlagenen Exportsteuer um eine endgültig verfallende Abgabe.

Durch die mit einer solchen Abgabe zwangsläufig verbundene Verteuerung der Güterexporte würde die Wettbewerbsstellung weiter Teile unserer Exportwirtschaft nachhaltig verschlechtert. Lediglich jene Branchen, die entweder hoch spezialisierte Güter herstellen oder in preislicher bzw. qualitativer Hinsicht sehr attraktiv sind, vermöchten diese Sondersteuer auf ihre Auslandkunden abzuwälzen. Alle andern Exporteure müssten dagegen ihre Ausführpreise senken oder mehr oder weniger grosse mengenmässige Einbussen in Kauf nehmen. Wo die Gewinnschmälerung im Auslandgeschäft nicht über Preiserhöhungen auf dem Inlandmarkt, die von den Konsumenten zu tragen wären, wettgemacht werden könnte, würde sie zu einer Reduktion der Investitionen und schliesslich der Gesamtbeschäftigung sowie der Einkommen führen. Diese Konsequenzen sind um so schwerwiegender, als die Exportindustrie – die Ausfuhr von Gütern macht rund 30 Prozent des schweizerischen Bruttosozialproduktes aus – eine für das Wohlergehen der schweizerischen Volkswirtschaft überaus wichtige Stellung einnimmt.

Gemäss Absatz 5 des Initiativtextes kann allerdings in der Ausführungsgesetzgebung für den Fall einer Paritätsänderung des Schweizer Frankens und für Zeiten der Rezession eine Sistierung oder Reduktion der Abgaben vorgesehen werden. Inzwischen hat eine Aufwertung des Schweizer Frankens stattgefunden. Unter den veränderten Verhältnissen kann der Exportwirtschaft die zusätzliche Belastung durch eine Exportabgabe wohl kaum zugemutet werden, ohne bewusst die Gefahr in Kauf zu nehmen, dass eine kumulierte Dämpfung der Exportnachfrage verschiedenen Zweigen der Exportwirtschaft ernste Schwierigkeiten bereiten müsste. Die fehlenden Beiträge müssten somit gemäss Absatz 5 des Initiativtextes aus allgemeinen Bundesmitteln geleistet werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit der Exportabgabe. Die Erhebung der Sondersteuer würde nämlich dem Wortlaut von Artikel 8 der EFTA-Konvention, der jegliche Ein-

führung oder Erhöhung von Ausfuhrzöllen verbietet, zuwiderlaufen. Unter Ausfuhrzöllen sind alle Zölle oder Abgaben mit gleicher Wirkung zu verstehen, die auf der Ausfuhr oder im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Waren vom Gebiete eines Mitgliedstaates nach dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaates erhoben werden. Eine Exportabgabe stellt eine Durchbrechung des Grundprinzipes der EFTA-Konvention dar, nach dem innerhalb der Freihandelszone für Industrieprodukte der freie Warenverkehr hergestellt wird. Eine solche Durchbrechung ist vor allem wegen ihrer möglichen Wirkung als Präzedenzfall nicht leicht zu nehmen und könnte die Stellung der Schweiz erschweren, wenn diese sich in einem späteren Zeitpunkt gegen Verletzungen der Konvention durch andere Staaten zur Wehr setzen will. Da indessen eine Exportabgabe im Gegensatz zu einer Einfuhrbelastung innerhalb der Zone hauptsächlich Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten des Landes verursacht, das die Abgabe im Widerspruch zur Konvention einführt, haben die EFTA-Staaten bereits früher die Einführung zeitlich oder sachlich beschränkter Ausfuhrabgaben toleriert, ohne sich zur Frage der Vereinbarkeit mit Artikel 8 der Konvention ausdrücklich auszusprechen. Jedenfalls müssten aber in Anbetracht des Widerspruchs einer Exportabgabe mit dem Wortlaut von Artikel 8 der EFTA-Konvention die EFTA-Staaten vor der Einführung der Abgabe konsultiert werden.

3. Die Ausländerabgabe

In Absatz 3 Buchstabe c der Initiative wird schliesslich noch die Erhebung einer Fremdarbeiterabgabe vorgeschlagen. Auch wenn bei dieser Steuer – die gleich wie die beiden andern zweckgebunden ist – ein Zusammenhang zwischen Steuerobjekt und dem zu fördernden Ziel noch am ehesten gegeben ist, ist diese Abgabe sehr problematisch. Die einzelnen Betriebe würden dadurch in ganz verschiedenem Masse betroffen, je nach ihrem Fremdarbeiteranteil. Da die grossen Unterschiede im Verhältnis der Ausländer zur Gesamtbelegschaft von Betrieb zu Betrieb weitgehend branchenmässig und strukturell bedingt sind, wäre diese Beitragsart diskriminierend und ungerecht. Sie würde insbesondere die arbeitsintensiven Branchen, zu denen gerade das Baugewerbe gehört, bedeutend stärker belasten als die kapitalintensiven. Bei der heutigen Lage auf dem Wohnungsmarkt würden die daraus erwachsenden Mehrkosten voll auf die Mieter abgewälzt. Der angestrebte Verbilligungseffekt würde somit durch die Besteuerung der ausländischen Bauarbeiter teilweise rückgängig gemacht. Dabei würde die Verteuerung nicht nur diejenigen Wohnungen betreffen, die in den Genuss von Leistungen des Wohnbaufonds kommen, sondern das gesamte Angebot an Neuwohnungen. Der Initiativtext sieht zwar vor, dass Ausnahmen gewährt werden können (Abs. 5). Würden aber alle niedergelassenen Ausländer, die Saisonarbeitskräfte, die Grenzgänger und vielleicht noch weitere Gruppen von ausländischen Arbeitskräften, z. B. jene, die bei der SBB und anderen öffentlichen Betrieben, in der Forschung, in Spitälern angestellt oder in anderen ausgesprochenen Mangelberufen tätig sind, davon ausgenommen, und würden ausserdem entsprechend dem Initiativtext nur jene Betriebe

besteuert, die mehr als fünf Ausländer beschäftigen, so ergäbe sich nicht nur ein ausserordentlich unübersichtliches, schwer kontrollierbares und aufwendiges Überwachungssystem, sondern zudem ein System, das relativ wenig einbrächte. Es verblieben schätzungsweise noch etwa 100 000 oder 150 000 steuerbare Arbeitskräfte von total rund 700 000 erwerbstätigen Ausländern.

4. Die Selbstfinanzierung

Als vierte Quelle für die Öffnung des Wohnbaufonds sind die Verpfändung von Schuldbriefen und die Emission von Wohnbauanleihen bis zur Höhe der eigenen Mittel vorgesehen, denen die Priorität einzuräumen ist (Abs. 3 Buchst. d). Was die letzte Finanzierungsmöglichkeit anbetrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass wir bereits heute solche Anleihen auflegen können, falls die Lage es erfordert. Gleichfalls kann im Rahmen der bestehenden freiwilligen Emissionskontrolle diesen Anleihen eine gewisse Priorität eingeräumt werden.

IV. Die Probleme der Ausführungsgesetzgebung

Die Initiative enthält in den Absätzen 4, 5 und 6 des Verfassungstextes Bestimmungen über den Inhalt der Ausführungsgesetzgebung. In dieser wären insbesondere die Haushalte mit kleinerem Einkommen zu definieren (Abs. 4), wobei das Vermögen offenbar unberücksichtigt bleiben muss. Im übrigen ist die Ausführungsgesetzgebung nach dem Verfassungstext (Abs. 5) so zu gestalten, dass ab 1973 dem Wohnbaufonds jährlich mindestens 1,5 Milliarden Franken zugeführt werden. Weil, wie noch zu zeigen sein wird, die Ausführungsgesetzgebung unmöglich auf den 1. Januar 1973 in Kraft gesetzt werden kann, müssten, um dieser Verfassungsbestimmung Nachachtung zu verschaffen, die Gesetze über die gemäss Absatz 3 des Verfassungstextes zu erhebenden Abgaben mit rückwirkender Kraft ausgestattet werden. In diesem Punkte erweist sich das Verfassungsbegehren als praktisch kaum durchführbar.

Im übrigen müsste, nach der inzwischen erfolgten Aufwertung, in der Ausführungsgesetzgebung vermehrt von der in Absatz 5 des Verfassungstextes vorgesehenen vorübergehenden Sistierung oder Reduktion der Abgaben Gebrauch gemacht werden. In diesem Falle wären die fehlenden Beträge aus allgemeinen Bundesmitteln beizubringen. Bei einer sehr optimistischen Betrachtungsweise dürfen die jährlichen Einnahmen der Kapitalsteuer und der Fremdarbeiterabgabe mit 0,4 Milliarden Franken veranschlagt werden. Es verbleiben ungefähr 1,1 Milliarden Franken, die gemäss Absatz 5 des vorgeschlagenen Verfassungstextes aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken wären. Um die sich daraus für den Bundeshaushalt ergebende zusätzliche Belastung zu veranschaulichen, sei erwähnt, dass der Bund im Jahre 1970 aus der Wehr- und Umsatzsteuer einen Rohertrag von 2,863 Milliarden Franken erzielte.

Im zweiten Teil der Initiative wird dem Bundesgesetzgeber die Pflicht überbunden, die Ausführungsgesetzgebung beförderlich auszuarbeiten, so dass sie am 1. Januar 1973 in Kraft treten kann. Diese verbindliche Weisung gilt naturgemäss erst nach Annahme der Initiative durch Volk und Stände. Gemäss Artikel 27 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (AS 1962 773) hat die Bundesversammlung innert drei Jahren seit der Einreichung über das vorliegende Volksbegehren Beschluss zu fassen. Auch wenn diese Frist sowie die dem Bundesrat für den Bericht und Antrag zur Verfügung stehende Frist (Art. 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes) keineswegs ausgeschöpft werden, kann doch die Volksabstimmung über die am 4. Februar 1971 eingereichte Initiative nicht vor dem Frühjahr 1972 erfolgen. Beratung, Beschlussfassung und die Beachtung der Referendumsfrist lassen es zum voraus als unmöglich erscheinen, dass die Ausführungsgesetzgebung ohne Rückwirkung bereits auf den 1. Januar 1973 in Kraft gesetzt werden kann.

D. Schlussfolgerungen

Absatz 5 des vorgeschlagenen Verfassungstextes schreibt vor, dass die Gesetzgebung so zu gestalten ist, dass ab 1973 jährlich mindestens 1,5 Milliarden Franken dem Wohnbaufonds zugeführt werden. Die Erfüllung dieser Bestimmung würde bedingen, dass der Ausführungsgesetzgebung über die zu erhebenden Abgaben rückwirkende Kraft verliehen wird. Es ist faktisch unmöglich, dem zweiten Teil der Initiative betreffend die Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung auf den 1. Januar 1973 zu entsprechen. Es stellt sich bei dieser Sachlage die Frage der Gültigkeit der Initiative. Darüber hat nach Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Bundesversammlung zu befinden. Für den Entscheid scheint uns von Bedeutung zu sein, dass theoretisch die rückwirkende Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung möglich sein könnte, allerdings nur unter Missachtung des bisher als massgeblich erachtenden Grundsatzes der nicht-rückwirkenden Erhebung von Fiskalabgaben. Wir enthalten uns deshalb des Antrages, es sei die Initiative als ungültig zu erklären.

Wir sind dagegen der Auffassung, dass das Volksbegehren wegen seiner dargestellten wesentlichen Mangel und Nachteile und weil es den in der vorliegenden Botschaft entwickelten Grundsätzen widerspricht, abzulehnen ist. Der Wohnungsbau wird durch eine auf jenen Grundsätzen aufbauende Gesetzgebung umfassender und zugleich zweckmässiger gefördert, als dies bei der Denner-Initiative möglich wäre. Umfassender sind die Vorschläge, weil für den allgemeinen Wohnungsbau neben der Erschliessungshilfe auch die Förderung des Landerwerbes, der Baulandumlegung, der Rationalisierung des Bauvorganges, der Bau- und Wohnungsmarktforschung sowie die Kapitalversorgung in Zeiten der Mittelverknappung vorgesehen sind. Sie sind zweckmässiger, weil die vom Staat für die Verbilligung einzusetzenden Mittel eine verhältnismässig wesentlich grössere Wirkung erzielen als nach der Denner-Initiative. Schliesslich ist der in der Botschaft vorgelegte Verfassungsentwurf auch flexibler als der Vorschlag der Initiative.

Eine gleichzeitige Annahme des in der Botschaft erläuterten Verfassungsentwurfes und des Volksbegehrens wäre untragbar.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass das Volksbegehren abzulehnen und dass dem neuen Verfassungsartikel 34^{sexies}, den wir Ihnen unterbreiten, im Sinne eines Gegenvorschlages zuzustimmen sei.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse der Abstimmung von Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und Zustimmung zum Gegenvorschlag des Bundesrates 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 30. Juni 1971

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung
durch einen Artikel 34^{sexies} über den Wohnungsbau und betreffend
das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds
(Denner-Initiative)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffer 14, Artikel 118 und Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung sowie Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾,

nach Prüfung des am 4. Februar 1971 eingereichten Volksbegehrens zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse,

nach Einsicht in eine Botschaft und in einen Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 1971²⁾,

beschliesst:

Art. 1

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{quinquies} Abs. 3

Aufgehoben

Art. 34^{sexies} (neu)

¹ Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Die Bundesgesetzgebung wird bestimmen, an welche Bedingungen die Hilfe des Bundes zu knüpfen ist.

¹⁾ AS 1962 773

²⁾ BBl 1971 I 1657

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 von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten, sowie Betagten, Invaliden 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 sicherzustellen.

³ Soweit es zur Erschliessung von Bauland für den Wohnungsbau und zur Baurationalisierung unerlässlich ist, kann der Bund auch andere als Förderungsvorschriften erlassen.

⁴ Die Kantone können beim Vollzug zur Mitwirkung herangezogen werden.

⁵ Die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlass der Ausführungsgesetze anzuhören.

Art. 2

Das Volksbegehren zur Bildung eines Wohnbaufonds zwecks Förderung des Wohnungsbaues, des Wohnungseigentums und für die Sicherstellung angemessener Wohnungsmietzinse vom 4. Februar 1971 wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet. Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

I

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

Art. 34^{sexies} (neu)

¹ Zum Zwecke der Förderung des Baues und des Eigentums von Wohnungen zu Zinsen, welche der finanziellen Leistungsfähigkeit von Familien und Einzelpersonen angemessen sind, bildet der Bund einen schweizerischen Wohnbaufonds. Der Bundesrat wählt die Mitglieder der Fonds-Verwaltung aus Vertretern der Wirtschaft, der Wohnungseigentümer und der Mieter.

² Dem Wohnbaufonds werden folgende Aufgaben übertragen:

- a. Gewährung von Hypothekendarlehen bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen je nach Einkommen von 3 Prozent bis höchstens 4½ Prozent an natürliche Personen, die eine Eigentumswohnung oder ein Einfamilienhaus für die Führung eines eigenen Haushaltes erwerben. Von der Belehnung ausgeschlossen sind Ferien- und Luxuswohnungen oder -häuser.

- b. Gewährung von Hypothekendarlehen für im Bau befindliche oder projektierte Mehrfamilienhäuser bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes der Wohnungsanteile mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen, die unter dem marktüblichen Zins liegen, an Grundeigentümer, die sich verpflichten, die Zinsvorteile ihren Mietern zukommen zu lassen.
- c. Gewährung von Hypothekendarlehen für Altersheime und -wohnungen bis zu 90 Prozent des Verkehrswertes mit Amortisationsverpflichtung und zu Zinssätzen von 2 Prozent bis 3 Prozent, soweit solche Überbauungen von Gemeinden oder gemeinnützigen Institutionen erfolgen.
- d. Finanzielle Mitwirkung bei Baulanderschliessungen und bei Grossüberbauungen in Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsgämtern, den kantonalen und kommunalen Behörden.

³ Der Wohnbaufonds wird geäufnet:

- a. durch eine jährliche Abgabe von den eigenen Mitteln einschliesslich Reserven der im Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts, die ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, soweit das Kapital einschliesslich Reserven den Betrag von Franken 10 Millionen übersteigt, nach einem progressiv wachsenden Tarif von 0,1 Prozent bis 1 Prozent bis 100 Millionen, von 1 Prozent bis 1,25 Prozent bis 500 Millionen und von 1,5 Prozent über 500 Millionen Franken;
- b. durch eine Exportabgabe bis höchstens 8 Prozent vom Warenwert franko Grenze bei Waren, die aus dem freien inländischen Verkehr ausgeführt werden, und vom Wertzuwachs bei Waren, die im Freipassverkehr im Inland einer Bearbeitung unterzogen worden sind;
- c. durch eine jährliche Abgabe für jeden erwerbstätigen Ausländer von höchstens 500 Franken der im Handelsregister eingetragenen natürlichen und juristischen Personen des privaten Rechts, die ein Handels-, Fabrikations- oder ein anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, soweit sie mehr als 5 Ausländer beschäftigen;
- d. durch Beschaffung zusätzlicher Mittel gegen Verpfändung von Schuldbriefen und durch Emission von Wohnbauanleihen bis zur Höhe der eigenen Mittel. Den Wohnbauanleihen ist Priorität vor allen anderen Anleihen einzuräumen.

⁴ Der Bund sorgt dafür, dass in erster Linie Haushalte mit kleineren Einkommen in den Genuss der Leistungen des Wohnbaufonds kommen, wobei Familien mit Kindern und Betagte zu bevorzugen sind. Er erlässt Vorschriften, wonach Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser, auf denen Hypotheken des Wohnbaufonds lasten, nicht anderweitig belastet werden können und der Zwangsverwertung entzogen bleiben. Vorzubehalten sind gesetzliche Bestimmungen über die richterliche Anordnung der Zwangsverwertung in Verbindung mit dem Ausschluss eines Miteigentümers aus der Gemeinschaft beim Stockwerkeigentum sowie die Durchführung der Zwangsverwertung für Forderungen des Wohnbaufonds.

⁵ Der Bund kann auf dem Wege der Gesetzgebung Ausnahmen für die teilweise oder gänzliche Befreiung von der Abgabepflicht vorsehen. Im übrigen ist die Gesetzgebung über die Abgaben so zu gestalten, dass dem Wohnbau-fonds ab 1973 jährlich mindestens 1,5 Milliarden Franken zugeführt werden. Vorbehalten bleiben gesetzliche Bestimmungen des Bundes über die vorüberge-hende Sistierung oder Reduktion der Abgaben für den Fall einer Paritätsände-rung des Schweizerfrankens und für Zeiten der Rezession. In diesem Fall sind die fehlenden Beträge aus allgemeinen Bundesmitteln vorzuschüssen. Sobald die Zuwendungen an den Fonds 15 Milliarden Franken erreicht haben, hört die Abgabepflicht auf.

⁶ Der Bund trifft die notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung der Spe-kulation mit den vom Wohnbau-fonds finanzierten Bauten.

II

Die Ausführungsgesetzgebung, welche Sache des Bundes ist, soll beförder-lich ausgearbeitet werden, so dass sie am 1. Januar 1973 in Kraft treten kann.

Art. 3

Dem Volk und den Ständen wird die Annahme des Entwurfes der Bun-desversammlung (Art. 1) und die Verwerfung des Volksbegehrens (Art. 2) beantragt.

Art. 4

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen
Artikel 34^{septies} über die Allgemeinverbindlicherklärung
von Mietverträgen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffer 14, Artikel 118 und Artikel 121 Absatz 1 der
Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1971¹⁾,

beschliesst:

I

In die Bundesverfassung wird folgende Bestimmung aufgenommen:

Art. 34^{septies} (neu)

Der Bund ist befugt, zur Förderung einvernehmlicher Regelungen und zur Verhinderung von Missbräuchen auf dem Gebiete des Miet- und Wohnungswesens Vorschriften aufzustellen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen und von sonstigen gemeinsamen Vorkehren von Vermieter- und Mieterverbänden oder Organisationen, die ähnliche Interessen wahrnehmen. Artikel 34^{ter} Absatz 2 BV ist sinngemäss anwendbar.

II

Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt.

¹⁾ BBl 1971 I 1657

(Entwurf)

Bundesgesetz
betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen
zur Förderung des Wohnungsbaues

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1971¹⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 21 Abs. 2

² Zusicherungen von Bundeshilfe auf Grund der Artikel 3, 4, 4^{bis}, 7-9 und 13 und die Gewährung von Bundeshilfe gemäss Artikel 14 dieses Gesetzes dürfen bis zum Inkrafttreten eines neuen Wohnbaugesetzes, längstens aber bis zum 31. Dezember 1973, erfolgen.

II

Der Bundesrat setzt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.

¹⁾ BBl 1971 I 1657

²⁾ AS 1966 433, 1970 891

Entwicklung des Leerwohnungsbestandes 1946–1970

Jahr	Leerwohnungsvorrat in Prozenten des Wohnungsbestandes am 1. Dezember			
	Städte mit 100 000 u. mehr Einwohnern	Städte mit 10 000–99 999 Einwohnern	Gemeinden mit 5 000–9 999 Einwohnern	Gemeinden mit 2 000–4 999 Einwohnern
1946	0.09	0.05	1.07	0.15
1947	0.06	0.05	0.06	0.15
1948	0.06	0.06	0.12	0.19
1949	0.20	0.10	0.14	0.26
1950	0.60	0.32	0.50	0.64
1951	0.24	0.23	0.35	0.41
1952	0.15	0.18	0.39	0.43
1953	0.10	0.22	0.44	0.45
1954	0.11	0.47	0.64	0.59
1955	0.19	0.58	0.85	0.78
1956	0.11	0.46	0.65	0.78
1957	0.09	0.27	0.43	0.56
1958	0.03	0.19	0.22	0.42
1959	0.04	0.26	0.29	0.47
1960	0.06	0.58	0.99	1.10
1961	0.04	0.23	0.38	0.53
1962	0.03	0.11	0.28	0.42
1963	0.02	0.09	0.25	0.32
1964	0.03	0.17	0.42	0.36
1965	0.12	0.44	0.89	0.74
1966	0.15	0.49	1.11	0.98
1967	0.16	0.44	0.97	0.91
1968	0.08	0.24	0.59	0.71
1969	0.05	0.20	0.42	0.56
1970	0.04	0.23	0.45	0.69

Tabelle 2

Wohnungsproduktion und Reinzugang an Wohnungen in den Gemeinden mit 1000 und mehr Einwohnern, 1945-1970¹⁾

Jahre	Gemeinden mit 1000-2000 Einwohnern				Gemeinden mit 2000 und mehr Einwohnern				Gemeinden mit 1000 und mehr Einwohnern, total				Geschätzter Reinzugang für alle Gemeinden
	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	
1945	1 237	435	96	1 576	8 412	714	234	8 892	9 649	1 149	330	10 468	12 000
1946	1 907	493	107	2 293	11 022	815	409	11 428	12 929	1 308	516	13 721	15 800
1947	2 684	411	113	2 982	13 842	721	477	14 086	16 526	1 132	590	17 068	19 600
1948	2 690	428	113	3 005	19 976	618	417	19 516	22 005	1 046	530	22 521	25 900
1949	2 092	331	100	2 323	15 038	484	583	14 939	17 130	815	683	17 262	19 800
1950	2 479	331	102	2 708	19 374	380	816	18 938	21 853	711	918	21 646	24 900
1951	2 426	300	132	2 594	24 384	611	1 119	23 876	26 810	911	1 251	26 470	30 400
1952	2 200	317	86	2 431	22 335	530	986	21 879	24 535	847	1 072	24 310	28 000
1953	2 445	359	116	2 688	23 796	444	1 366	22 874	26 241	803	1 482	25 562	29 400
1954	3 232	386	124	3 494	29 098	290	1 683	27 705	32 330	676	1 807	31 199	35 900
1955	3 805	323	107	4 021	31 330	481	2 124	29 687	35 135	804	2 231	33 708	38 800
1956	3 782	412	180	4 014	31 188	480	2 529	29 139	34 970	892	2 709	33 153	38 100
1957	3 677	356	149	3 884	31 138	405	2 094	29 449	34 815	761	2 243	33 333	38 300
1958	2 577	421	170	2 828	20 599	342	2 038	18 903	23 176	763	2 208	21 731	25 000
1959	3 595	374	164	3 805	28 287	366	2 339	26 314	31 882	740	2 503	30 119	34 600
1960	5 764	411	182	5 993	38 991	449	3 125	36 315	44 755	860	3 307	42 308	48 700

¹⁾ 1945-1950 = 450 Gemeinden mit 1000-2000 Einwohnern und 382 Gemeinden mit über 2000 Einwohnern; 1951-1960 = 473 bzw. 462 Gemeinden; ab 1961 = 464 bzw. 499 Gemeinden.

Ab 1968 wird der Reinzugang für alle Gemeinden statistisch erfasst.

Jahre	Gemeinden mit 1000-2000 Einwohnern				Gemeinden mit 2000 und mehr Einwohnern				Gemeinden mit 1000 und mehr Einwohnern, total				Geschätzter Reingewinn für alle Gemeinden
	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	Neuerstellungen	Zugang durch Umbau	Abgang durch Abbruch	Reinzugang	
1961	5 693	426	182	5 937	45 033	483	3 186	42 330	50 726	909	3 368	48 267	55 500
1962	6 554	451	209	6 796	45 805	488	3 347	42 946	52 359	939	3 556	49 742	57 200
1963	6 521	476	186	6 811	42 174	479	3 421	39 232	48 695	955	3 607	46 043	53 000
1964	7 712	446	158	8 000	42 792	521	2 905	40 408	50 504	967	3 063	48 408	55 700
1965	7 408	559	210	7 757	46 121	551	2 040	44 632	53 529	1 110	2 250	52 389	60 200
1966	7 517	435	186	7 766	43 796	652	2 290	42 158	51 313	1 087	2 476	49 924	57 400
1967	7 547	435	222	7 760	41 232	502	2 717	39 017	48 779	937	2 939	46 777	54 300
1968	6 907	525	256	7 176	39 534	635	3 366	36 803	46 441	1 160	3 622	43 979	53 140
1969	7 893	474	239	8 128	42 167	470	3 998	38 639	50 060	944	4 237	46 767	54 649
1970	8 832	450	264	9 018	45 520	581	3 424	42 677	54 352	1 031	3 688	51 695	61 605

Tabelle 3

Statistisches Amt
der Stadt Zürich

Wohnbevölkerung und Wohnungsbestand in der Stadt Zürich, 1960–1970

Jahresende	Wohnbevölkerung lt. Fortschreibung ¹⁾	Wohnungsbestand ²⁾	Zimmerzahl ³⁾	Personen je Zimmer ⁴⁾
1960	437 298	144 659	463 802	0,94
1961	439 633	146 427	467 680	0,94
1962	440 784	147 965	471 110	0,94
1963	439 983	149 171	473 508	0,93
1964	438 814	150 813	477 623	0,92
1965	435 310	152 568	482 252	0,90
1966	433 234	154 481	486 104	0,89
1967	432 547	155 980	489 332	0,88
1968	432 368	157 853	493 330	0,88
1969	427 598	159 776	497 850	0,86
1970	420 684	160 710	499 929	0,84

¹⁾ Auf Basis der Volkszählung 1960, d. h. noch ohne Anpassung an die Ergebnisse der Volkszählung 1970.

²⁾ Ergebnisse der Wohnungsfortschreibung, nur Wohnungen in festen Bauten.

³⁾ Ohne allfällige Mansarden und Untergeschossräume.

⁴⁾ Personen der gesamten Wohnbevölkerung auf je ein Zimmer der Wohnungen in festen Bauten.

Förderung des Wohnungsbaues gem. BG vom 19. März 1965
Erteilte Zusicherungen nach Kantonen 1966–1970
Anzahl Wohnungen

Kanton	1966–1968	1969	1970	Total
ZH	1172	575	861	2608
BE	949	75	213	1237
LU	843	186	231	1260
UR	—	—	15	15
SZ	24	20	21	65
OW	57	33	16	106
NW	111	3	—	114
GL	—	—	—	—
ZG	135	—	—	135
FR	1133	222	430	1785
SO	916	319	96	1331
BS	394	119	164	677
BL	480	13	25	492
SH	—	—	—	—
AR	21	86	37	144
AI	—	—	—	—
SG	418	40	118	576
GR	194	44	51	289
AG	45	—	56	101
TG	126	—	2	128
TI	1070	91	196	1357
VD	929	125	856	1910
VS	946	231	238	1415
NE	—	—	42	42
GE	98	—	268	366
CH Total	10 061	2156	3936	16 153

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34sexies über die Wohnbauförderung und einen Artikel 34septies über die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsvereinbarungen auf ...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10940
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.07.1971
Date	
Data	
Seite	1657-1734
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 137

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.