

# Aufbau einer Wohnungspolitik

Autor(en): **Berger, F.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wohnen**

Band (Jahr): **44 (1969)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-103862>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Aufbau einer Wohnungspolitik

### Einleitung

Das «Wohnungswesen» ist mit allen Bereichen des Lebens und der Wirtschaft so eng verbunden, dass seine Probleme nur im Rahmen unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bewältigt werden können. Diese Ordnung strebt ein grösstmögliches Mass an persönlicher Freiheit, Eigenständigkeit, Selbstverantwortlichkeit und sozialer Sicherheit an. Damit ist angedeutet, dass die staatliche Sozialpolitik nicht dazu führen sollte, dass die Sorge für die soziale Sicherheit allein dem Staate überlassen bleibt und dieser sich zum totalen Versorgungsstaat entwickelt. Vielmehr sollte die Sozialpolitik eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellen, welche es allen Mitgliedern der Gesellschaft erlaubt, sich auf die Dauer eigenverantwortlich und ohne sozialpolitische Subventionen zu behaupten. Die hohe Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft bildet die ausreichende Grundlage zur Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse unserer Gesellschaft.

Diese Gesellschaft will sich in zunehmendem Masse auf die Zukunft ausrichten. Es fehlen aber die Mittel und Instrumente, diese Zukunft vorzusehen, zu planen und zu lenken. Wir sprechen von einer unbewältigten Gegenwart. Auch im Wohnungswesen wurde den sich stellenden Problemen und Aufgaben jeweils mit Ad-hoc-Lösungen begegnet, die so nur zu einem Stückwerk führen konnten. Es fehlte bisher an einer genügenden Vorausschau. Da aber die Wohnungspolitik wesentlich dazu beitragen muss, die Grundlagen für ein gesundes Leben und eine gesunde Wirtschaft sicherzustellen, ist es unerlässlich, dass sie sich systematisch mit der Zukunft auseinandersetzt.

Die Wohnungspolitik umfasst alle öffentlichen Massnahmen, welche der Wohnungsversorgung dienen. Es entspricht durchaus der Konzeption unseres Sozialstaates, wenn an ihn als oberster Hüter des Gemeinwohls die Forderung gestellt wird, im Bereiche der menschlichen Elementarbedürfnisse ein bestimmtes Existenzminimum sicherzustellen. Dazu gehört selbstverständlich auch das Wohnbedürfnis. Die Sicherung einer genügenden Wohnungsversorgung kann sich dabei nicht nur auf die physischen Bedürfnisse — auf das Dach über dem Kopf — beschränken. Vielmehr muss auch den sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung getragen werden. So sind die ganze bauliche Umwelt, das kulturelle und soziale Versorgungsniveau, die Verbindung zum Arbeitsplatz, zu den Erholungsräumen, zu den Einkaufseinrichtungen für die Entwicklung des Menschen, der Familien und der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. In unserer so sehr ineinander verzahnten Gesellschaft kann die Wohnung nicht mehr isoliert betrachtet werden. Diese selbst muss einen minimalen Wohnungsstandard aufweisen und die Privatsphäre sicherstellen.

Die Gewährung einer Mindestwohnungsversorgung kann also nur unter Berücksichtigung der soziologischen, psychologischen, medizinischen, geographischen, verkehrstechnischen und politischen Belange erfolgen. Diese notwendige, breite Betrachtungsweise macht die Wohnungspolitik zu einer überaus schwierigen Aufgabe. Es werden deshalb Prioritäten formuliert werden müssen. Viele Probleme werden nicht sofort und nicht leicht lösbar sein, und es wird lange dauern, bis echte Verbesserungen spürbar werden. Diese Feststellung ist notwendig, weil heute soviel von Sofortmassnahmen gespro-

chen wird. Sie hindert aber nicht daran, bereits erarbeitete Erkenntnisse und vorhandene Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Es muss aber mit allen Mitteln vermieden werden, dass Massnahmen ergriffen werden, die in ihrer Auswirkung nicht abgeschätzt werden können und einer langfristigen Zielsetzung zuwiderlaufen. Die Vergangenheit zeigt zu deutlich, dass Fehler auf dem Gebiete des Wohnungswesens nur sehr schwer zu beheben sind. Die uns gestellten Aufgaben überfordern den sogenannten «gesunden Menschenverstand», und es muss die Wissenschaft und Forschung beigezogen werden, um wirkungsvolle Programme formulieren zu können.

Wir kennen das Ziel wohnungspolitischer Massnahmen, das in einer umfassenden Förderung und Entfaltung des menschlichen Individuums und der Gesellschaft besteht. Es geht nun darum, den richtigen Weg einzuschlagen.

### Verstädterungsprozess

Wir sind uns alle darüber einig, dass in Zukunft die meisten Menschen im Bereiche der Stadtzivilisation leben werden, und wir kennen die Hauptprobleme: Gedränge, Lärm, Luftverschmutzung, Reizüberflutung, fehlende Intimsphäre, ungenügende Verkehrsträger, Schwierigkeiten in der Versorgung und Entsorgung. Wir erkennen, dass sich die Kluft zwischen dem steigenden Lebensstandard und den eigentlichen Lebensbedingungen immer weiter öffnet und diese immer schwieriger zu überbrücken sein wird. Die moderne Massengesellschaft wird ja nicht nur durch die zahlenmässige Zunahme charakterisiert, sondern mehr noch durch die Zunahme der sozialen und physischen Dichte. Diese Entwicklung zwingt uns zweifellos zu neuen gesellschaftlichen Konzepten und Begriffsbestimmungen. In unserer dicht gedrängten Gesellschaft müssen die Beschaffenheit der Bürgerrechte, die Formen des Eigentums, die Begriffe der Gleichheit und Freiheit, unsere staatlichen Institutionen neu überdacht werden. Die soziale Unrast unserer Zeit gibt uns deutliche Hinweise, dass wir uns mit den aufgeworfenen Fragen auseinandersetzen müssen.

Wir haben festgestellt, dass sich die Zukunft der meisten Menschen im Bereiche der Stadtzivilisation abspielen wird. Heute schon leben über 50 Prozent unserer Bevölkerung in Städten. Man rechnet damit, dass es um die Jahrhundertwende rund 80 Prozent sein werden. Dabei wird sich das Schwergewicht des Wachstums immer mehr auf die Gebiete der grossen städtischen Agglomerationen verlagern. Diese Entwicklung führt dazu, dass das Wohnungsproblem immer mehr zu einem Problem des Städtebaues wird. Jede einzelne Wohnung muss als Bestandteil eines grösseren Siedlungsbildes gesehen werden, dessen Ordnung einen zunehmenden Einfluss auf das Wohnen und Leben ausübt. Wir kommen zur Erkenntnis, dass die Probleme des Wohnungswesens nur im Rahmen eines geordneten Raumes gelöst werden können. Der Weg ist gekennzeichnet durch den Einbezug des Wohnungsbaues in den grösseren Bereich der komplexen städtebaulichen und raumordnerischen Planung.

Die zunehmende Konzentration der Bevölkerung, die Verstädterung ist die Folge eines tiefgreifenden Wandels in der Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur. Es handelt sich dabei um eine weltweite Erscheinung und um ein Grundphänomen der modernen Gesellschaftsentwicklung. Der Verdichtungsraum bietet derartige wirtschaftliche und soziale Vorteile, dass von ihm eine enorme Sogwirkung ausgeht. So besteht in den Ballungsräumen ein differenzierteres Angebot an Arbeitsplätzen. Die bessere Ausstattung mit kulturellen, schulischen und medizinischen Einrichtungen, die höheren Sozialleistungen, die günstigen Steuerverhältnisse usw. fördern die Ballungstendenz. Da sich auch die Standortwahl der Unternehmungen — insbesondere des tertiären Sektors — in zunehmendem Masse nach den Wohnortwünschen der Arbeitnehmer richtet, wird auch die wirtschaftliche Konzentration gefördert.

Die Ballungstendenz führt aber dazu, dass die geringer besiedelten und wirtschaftlich weniger entwickelten Gebiete weiter geschwächt werden und an Attraktivität verlieren. Die notwendigen öffentlichen Einrichtungen in diesen Gebieten können nicht mehr voll ausgenützt und der Entwicklung angepasst werden. Auf der anderen Seite entstehen in den Ballungsräumen überproportionale Aufwendungen, so zum Beispiel für den Verkehr, die Versorgung und Entsorgung. Die Entwicklung führt also zu einer Raumstruktur, die auch ökonomisch problematisch werden kann.

Die Folgen des wirtschaftlichen und sozialen Gefälles zugunsten der grossen Agglomerationen sind ein überproportionales Wachstum und ein entsprechender Wohnraumbedarf. Solange die Vorteile einer zentralen Wohnlage so ausgesprochen sind, wird es in den Ballungszentren keinen genügenden Leerwohnungsbestand mehr geben können.

Diese Feststellung gibt uns den Hinweis, dass ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt nur im Rahmen grösserer Siedlungsgebiete erzielt werden kann. Durch eine bessere Erschliessung und Ausstattung der Räume ausserhalb der Verdichtungsgebiete kann eine wirtschaftliche und kulturelle Belebung geschaffen werden, so dass das Gefälle zugunsten der Grossstadt verkleinert und eine entsprechende Entlastung des Wohnungsmarktes erzielt wird.

Wir können festhalten, dass eine sinnvolle Wohnungspolitik nur im Rahmen einer sinnvollen Raumordnungspolitik betrieben werden kann. Es gehört deshalb zweifellos zu den Aufgaben des Sozialstaates, durch eine bewusst gestaltete Raumordnung die Grundlagen für eine gesunde Entwicklung zu schaffen. An sich war es seit jeher ein selbstverständlicher Bestandteil der öffentlichen Verwaltung, Raumordnung zu betreiben. Mit allen öffentlichen Investitionen und Planungen wird nämlich die räumliche Entwicklung massgeblich beeinflusst. Sie werden raumwirksam, ob wir Raumordnungspolitik betreiben oder nicht. So ist die Raumordnung nur die Folge einer ohnehin gegebenen Verantwortung und Aufgabe der öffentlichen Hand. Statt diese aber dem Zufall zu überlassen, will eine bewusst gestaltete Raumordnung die Wirkung der Investitionen und Planungen im voraus erkennen und aufeinander abstimmen. Planung darf dabei niemals zum Selbstzweck werden, sondern sie muss die Brücke zur Welt von morgen bilden. Wie diese Welt von morgen aussehen soll, das Ziel der Planung muss von unserer Gesellschaft definiert werden.

### Wohnungspolitische Zielsetzungen

Wie wir bereits früher feststellten, gehört die Sicherung einer Mindestwohnungsversorgung für alle Bürger zu den sozialpolitischen Aufgaben der öffentlichen Hand. Die staatlichen Massnahmen sollen dabei zu einer laufenden Verbesserung der sozialen und kulturellen Wohnbedingungen führen. Im Sinne unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gehört es zur Hauptaufgabe des Staates, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Ein entscheidendes Mittel zu dieser Selbsthilfe besteht dabei — nach Überführung der Wohnungszwangswirtschaft in die freie Marktwirtschaft — in der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes.

Diese Aufgabenstellung der Wohnungspolitik, die ja sinngemäss für alle anderen Bereiche unserer Wirtschaftspolitik besteht, ergibt sich aus der Erkenntnis, dass der freie Wohnungsmarkt der sorgfältigen Pflege durch die öffentliche Hand bedarf und von ihr erhebliche Vorleistungen verlangt. Die Selbststeuerung des Marktmechanismus kann weder zur ökonomisch noch sozial optimalen Lösung führen. Der Wohnungsmarkt weist besondere Merkmale auf, die ihn wesentlich von anderen Gütermärkten unterscheiden und die zu einer staatlichen Förderung seiner Funktionsfähigkeit zwingen.

So gliedert sich der Markt in eine Vielzahl von lokal und

regional begrenzten Teilmärkten auf, zwischen denen ein Ausgleich sehr schwer zu erzielen ist. Nur durch eine entscheidende Verbesserung der Verkehrsverhältnisse kann dieser notwendige Ausgleich erleichtert und das Marktgebiet und damit der Wettbewerb vergrössert werden. Schon heute besteht auf dem Gebiete des Verkehrs in unseren grossen Agglomerationen ein bedeutender Nachholbedarf. Der Ausbau der städtischen Strassennetze wird gewaltige Aufwendungen erfordern und kann deshalb nicht kurzfristig erfolgen. Zudem wird die Leistungsfähigkeit auch eines vollausbauten städtischen Strassennetzes dem gesamten Verkehrsbedürfnis nicht zu entsprechen vermögen. So kann die Lösung für die grossen Ballungsräume nur in einem raschen Ausbau der Massentransportmittel gefunden werden. Diese allein sind in der Lage, neue Wohngebiete — die wir schaffen müssen — ausreichend mit den Zentren zu verbinden. In diesen Zentren besteht ein zunehmendes Überangebot an Arbeitsplätzen, welche vor allem durch den tertiären Sektor gestellt werden, die an die neuen Wohngebiete angeschlossen werden müssen. Die Transportkosten dürfen dabei nicht zu hoch sein, damit die Ungunst peripherer Wohnlagen nicht verschärft wird. Auch die Transportzeit muss möglichst begrenzt werden, sonst wird die zunehmende Freizeit illusorisch und das Gefälle zugunsten zentraler Wohnlagen weiter erhöht. Leistungsfähige Massentransportmittel sind auch ein sozialpolitisches Erfordernis, weil ohne solche Verbindungsmittel die sozialen und kulturellen Chancen neuer Wohngebiete wesentlich geringer sind: Schulen, Spitäler, Einkaufsmöglichkeiten usw. Die verfassungsmässig garantierte Gleichheit aller Bürger gewinnt unter diesem Aspekt seine besondere Bedeutung. Die Massentransportmittel sollen einen Ausgleich der Standortbedingungen verschiedener Wohnlagen herbeiführen.

Ebenfalls von entscheidender Bedeutung für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt ist eine genügende Wohnungsproduktion und eine ständige Erneuerung des bestehenden Wohnungsbestandes. Die Produktion wurde bei uns bis heute praktisch allein von der Privatwirtschaft getragen. Diese ist aber wiederum auf bedeutende Vorleistungen — auf die Infrastruktur — der öffentlichen Hand angewiesen. Zudem spielt sich die ganze Produktion im Rahmen einer Fülle von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen ab, die von grossem Einfluss sind. Nachdem bei uns fast ausschliesslich die private Wirtschaft als Träger der Wohnungsproduktion auftritt, muss mit allen Mitteln die private Initiative und der Anreiz zur Investition gefördert werden. Bei der Struktur unserer Bauwirtschaft, bei unserem stark aufgesplitterten Baumarkt und bei unseren politischen Verhältnissen würde eine Lähmung der privaten Initiative zu einem Zusammenbruch der Wohnungsproduktion führen, der — mindestens kurzfristig — durch keine öffentlichen Massnahmen verhindert werden könnte. Aus diesen zwingenden Feststellungen ergeben sich auch die Hinweise, in welcher Richtung die Wohnungspolitik wirken muss. Vor allem muss die öffentliche Hand bessere Voraussetzungen und Grundlagen für die Bauproduktion schaffen: Langfristige Planung und Baulanderschliessung, Ausbau der Infrastruktur, Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen an die Entwicklung, Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren usw. Es muss leider festgestellt werden, dass es heute vor allem die öffentliche Hand ist, welche eine genügende Wohnungsproduktion behindert. Sowohl der Kapitalmarkt, die Investitionsneigung und die Kapazität der Bauwirtschaft würden eine höhere Produktion zulassen.

Selbstverständlich sind für die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes die Mietpreise von entscheidender Bedeutung. Diese sind wesentlich von den vorgelagerten Bau-, Land- und Kapitalmärkten abhängig. Auch auf diesen Märkten muss der Wettbewerb hergestellt und aufrechterhalten werden. Angesichts der gewaltigen Aufgaben, welche in Zukunft an die Bauwirtschaft gestellt werden, erlangt die Rationalisierung und Industrialisierung des Bauwesens zunehmende Bedeutung.

Eine Analyse des Bauwesens führt zur Feststellung, dass ihm viele Grundlagen fehlen, die notwendig sind, um den gestellten Aufgaben in unserer modernen Gesellschaft gerecht werden und eine sinnvolle Gestaltung unserer baulichen Umwelt sicherzustellen. Selbst bei oberflächlicher Betrachtung können wir erkennen, dass von den Hilfsmitteln, die uns reine und angewandte Wissenschaften zur Verfügung stellen könnten, im Bauwesen wenig Gebrauch gemacht wird. Betrachtet man die grossen Fortschritte, die dank dem Einsatz wissenschaftlichen und technischen Forschens auf anderen Gebieten erzielt werden, so kann das Fehlen entsprechender Anstrengungen im Bauwesen nicht mehr verantwortet werden. Wir müssen den Rückstand aufholen und uns die ausreichenden Grundlagen für eine zweckmässige Tätigkeit beschaffen. Im Vordergrund unserer Bestrebungen muss dabei eine bessere Bauvorbereitung, eine produktionsgerechtere Planung stehen. Unser leistungsfähiges Baugewerbe und unsere moderne Bauindustrie sind zur Steigerung ihrer Produktivität auf eine Verbesserung der Produktionsbedingungen und Voraussetzungen angewiesen. Nur durch eine laufende Produktivitätssteigerung kann ein tragbares Verhältnis zwischen Wohnbau und Lebenshaltungskosten gesichert werden. Nur so kann auch dem Mangel an Arbeitskräften langfristig begegnet und das notwendige Produktionsvolumen aufrechterhalten werden. Da sich Fortschritt und neue Erkenntnisse nur noch durch systematische Forschung erzielen lassen, wird der Aufbau und Ausbau einer schweizerischen Bauforschung zu einem dringenden Erfordernis. Ohne eine ausgebaute Bauforschung müsste die Wohnungspolitik in ernsthafte Schwierigkeiten geraten.

Die Baurationalisierung kann für den Wohnungsbau nur voll wirksam werden, wenn auch der Wettbewerb auf dem Baulandmarkt gefördert wird. Vor allem das Angebot an baureifem Land muss gesteigert werden. Durch eine langfristige Baulanderschliessung im weitesten Sinne — also mit der notwendigen Infrastruktur — kann ein Überangebot an Bauland geschaffen werden, das an sich in genügendem Umfang vorhanden ist.

Erfolg oder Misserfolg der künftigen Wohnungspolitik werden entscheidend davon abhängen, ob die erzielbare Rationalisierung des Bauwesens und die Funktionsfähigkeit des Baulandmarktes erreicht werden.

Schliesslich ist auch der Kapitalmarkt für das Wohnungswesen von entscheidender Bedeutung. Die Produktion und die Mietpreise sind wesentlich von ihm abhängig. Die internationale Verflechtung der Kapitalmärkte erlaubt es kaum, wirksame Massnahmen zur Verflüssigung des Marktes und zur Verbilligung des Geldes zu ergreifen. Die Schweiz weist das niedrigste Zinsniveau der Welt auf, was sich in hohem Masse zugunsten der Produktion und günstiger Mietzinse auswirkt.

Die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes wird auch durch seine geringe Anpassungsfähigkeit behindert. So ist eine Anpassung des Angebots an eine sprunghaft wachsende Nachfrage nur mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung möglich. Die Erschliessung von Bauland, das Planungs- und Baubewilligungsverfahren und die Bauausführung beanspruchen bei uns fünf bis zehn Jahre. Mit dieser Feststellung wird auch angedeutet, dass es auf dem Gebiete der Wohnungsproduktion keine kurzfristige Massnahmen und keine Improvisation geben kann.

Da die Wohnungen langlebige Nutzungsgüter mit hohen fixen Kosten darstellen, kann das Angebot bei einem Rückgang der Nachfrage kaum vermindert werden. Aus diesem Grunde wird es auch nicht möglich sein, einen grösseren Wohnungsvorrat, ein grösseres Überangebot an Wohnungen bereitzustellen. Die heute in der Schweiz leerstehenden Wohnungen dürften bei einer Leerwohnungsziffer von 0,37 Prozent einem Anlagewert von rund 500 Millionen Franken entsprechen. Die Eidgenössische Wohnbaukommission hat festgestellt, dass für die Erzielung eines Gleichgewichtes auf dem Markt ein minimaler Leerwohnungsbestand von 0,5 Pro-

zent auf dem Gesamtmarkt und auf den regionalen Teilmärkten erreicht werden sollte. Der Anlagewert des dieser Forderung entsprechenden Leerwohnungsbestandes dürfte rund 700 Millionen Franken betragen. Dabei sind die notwendigen öffentlichen Einrichtungen, die zu diesen Wohnungen gehören, kostenmässig nicht erfasst.

Es ist klar, dass sowohl die privaten Investoren, wie auch die öffentliche Hand möglichst auf eine Vollvermietung tendieren müssen. Die Gemeinden sind an einer solchen interessiert, weil sie ihre Infrastruktur auf Grund des ganzen Wohnungsbestandes aufbauen müssen und diese auch auslasten wollen. Aus den erwähnten Gründen werden die privaten und öffentlichen Investitionen auf dem Gebiete des Wohnungswesens gebremst, sobald ein Überangebot erkennbar wird. Nach dessen Abbau geht es aber — wie bereits erwähnt — mehrere Jahre, bis das Angebot wieder gehoben werden kann. So folgen einem Überangebot häufig Mangellagen.

Die Wohnungspolitik sollte nun dahin wirken, dass diese Wellenbewegungen gedämpft werden. Durch eine langfristige Planung und Baulanderschliessung kann der Nachfrage rascher, zweckmässiger und wirtschaftlicher gefolgt werden. Gleichzeitig wird dadurch der Baulandmarkt günstig beeinflusst und die Baurationalisierung gefördert.

Bei auftretenden Mangellagen an Wohnungsteilmärkten werden unter Umständen wettbewerbspolitische Massnahmen der öffentlichen Hand notwendig. Durch die Einschaltung gemeinnütziger Wohnungsunternehmungen kann das Angebot verbessert werden. Sie können dazu beitragen, die Schwankungen der Wohnbautätigkeit auszugleichen und dämpfend auf die Mietpreisentwicklung einzuwirken, indem sie nur mit zeitlicher Verzögerung die Mieten der allgemeinen Preisentwicklung anpassen. Diese Wohnungsunternehmungen hätten grundsätzlich unter marktconformen Bedingungen zu bauen, um den Markt nicht zu verfälschen und um die private Initiative nicht zu beeinträchtigen. Sie könnten auch den Bestand an verbilligten Wohnungen für minderbemittelte Mitbürger — alte Menschen, kinderreiche und junge Familien, Körperbehinderte usw. — bereitstellen.

Durch die Einschaltung gemeinnütziger Wohnungsunternehmungen kann auch die Kontinuität im Wohnungsbau und damit eine gleichmässige Beschäftigung der Bauwirtschaft erzielt werden. Diese Kontinuität stellt eine wichtige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Produktion und für die Preisstabilität dar.

Der schnelle Wandel unserer Umwelt, die rasche technische und wirtschaftliche Entwicklung werden zu einer laufenden Veränderung der Anforderungen an die Wohnung führen. Insbesondere die Ansprüche an den Wohnkomfort werden rasch steigen, und es besteht die Gefahr einer beschleunigten Veralterung, beziehungsweise Entwertung unserer Wohnbauten, wenn sie nicht den künftigen Anforderungen angepasst werden können. Die Folge davon wären höhere Amortisationsquoten und damit höhere Mieten und ein enormer wirtschaftlicher Verschleiss. Die Bauforschung muss versuchen, Tendenzen im Wohnungsbau zu erkennen und frühzeitig entsprechende Ziele festzulegen, damit Fehlinvestitionen vermieden oder auf ein minimales Mass reduziert werden. Dabei muss vor allem das Wissen über den Bewohner und das Wohnen vertieft und das bisherige Prinzip der nachträglichen Anpassung an eine bereits vollzogene Entwicklung durch das Prinzip einer planerischen Einbeziehung voraussehbarer Entwicklung ersetzt werden.

Die Wohnbedingungen sind aber nicht nur von der Ausstattung, dem Grundriss und dem baulichen Zustand der Wohnungen abhängig. Sie werden entscheidend von der Umgebung und der Struktur des Siedlungsbildes — in welche die Wohnungen eingeführt sind — mitbestimmt. Unter diesem Gesichtspunkt gewinnt die Erneuerung überalterter Quartiere und Stadtteile an Bedeutung. Die laufende Verbesserung der Siedlungsverhältnisse muss parallel zu der allgemeinen Hebung des Wohnungsstandards erfolgen.

## Bisherige Wohnungspolitik

Aus den vorangegangenen Überlegungen lassen sich die Aufgaben einer wirksamen Wohnungspolitik ableiten. Dabei kann man zunächst feststellen, dass verschiedene Massnahmen der bisherigen Wohnungspolitik der Zielsetzung eines funktionsfähigen Wohnungsmarktes zuwider laufen. Die meisten staatlichen Eingriffe wurden bis heute auf kurzfristige Erfolge ausgerichtet. Man ging dabei jeweils von der Voraussetzung aus, dass die Notwendigkeit für staatliche Eingriffe vorübergehend sein würde und mit einer baldigen Normalisierung gerechnet werden könne — man behandelte deshalb mehr die Symptome und nicht die Ursachen. Die an sich kurzfristig konzipierten und oft improvisierten staatlichen Eingriffe in das Wohnungswesen wurden aber in der Folge beibehalten, als sich die erwartete Normalisierung nicht einstellte. Es ist klar, dass sich aber diese Massnahmen nicht für eine langfristige Entwicklung eignen können und dass heute eine völlige Neubeurteilung der Wohnungspolitik vorgenommen werden muss. So sind fast alle westeuropäischen Länder zum Schluss gelangt, dass das alte System der Mietkontrolle und des Mieterschutzes nicht mehr genügt und neue Wege zur Bewältigung des Wohnungsproblems beschritten werden müssen. Auch die Schweiz hat mit dem Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom März 1965 eine Neukonzeption vorgenommen und will bis Ende 1969 sämtliche Preiskontrollmassnahmen fallen lassen.

Die Nachteile der bisherigen Systeme der Mietzinskontrollen und der Objektsubventionen sind bekannt. Sie führen zu Verzerrungen zwischen den Kosten für gleiche Wohnleistungen. Daraus ergeben sich ernste soziale Ungerechtigkeiten zwischen den Mietern von Alt- und Neubauten, die oft über ein ähnliches Einkommen verfügen. Die einen werden ohne Verdienst bevorzugt und die andern ohne Verschulden benachteiligt. Die Mietkontrollen und Subventionen führten so zu einer Privilegierung eines kleinen Bevölkerungsteils und können für die grosse Mehrheit jener, die auf den freien Wohnungsmarkt angewiesen sind, keine Lösung darstellen. Besonders stossend sind diese Verhältnisse für die jungen Ehepaare, die an der untersten Einkommensstufe stehen und die hohen Kosten einer wachsenden Familie zu tragen haben. Ihnen stehen nur die teuren Neuwohnungen zur Verfügung, da die preisgünstigen Altwohnungen praktisch einen «abgeschlossenen Markt» bilden. Der grössere Teil des geschützten Wohnungsbestandes wird durch ältere Haushalte belegt, welche sich in einer wirtschaftlich günstigen Lebensphase befinden: Verkleinerung der Haushaltgrösse durch Wegzug der Kinder, Mitverdienst der Kinder, höheres Einkommen. Da sich der geschützte Wohnungsbestand in den zentralen Wohnlagen befindet, weist er zudem noch wesentliche Standortvorteile auf, wie zum Beispiel geringere Transportspesen, günstige Steuern, bessere Sozialeinrichtungen.

Die günstigen Auswirkungen der Mietbeschränkungen kommen so oft Leuten zugute, die nicht darauf angewiesen sind und durchaus in der Lage wären, eine teurere Wohnung zu beziehen. Die weit unter dem Marktpreis liegenden Mieten führen zudem zu einem künstlichen Mehrbedarf an Wohnraum. So kann es auch bei einer Verkleinerung des Haushaltes zweckmässig sein, die an sich zu grosse, aber preisgünstige Wohnung beizubehalten und auf einen Wohnungswechsel zu verzichten. Auch die Gewöhnung an eine lange Zeit bewohnte Wohnung, die zum echten Heim wurde, und an die Nachbarschaft führt zur verständlichen Tendenz, dass trotz eines verminderten Raumbedarfs die alte Wohnung beibehalten wird.

Die Aufhebung der Mietzinsüberwachung und die damit verbundene Anpassung der Mieten wird für die untersten Einkommensgruppen, insbesondere für die alten Menschen, welche nicht mehr aktiv im Erwerbsleben stehen, erste Schwierigkeiten bringen. Aus dem Grundsatz der Solidarität leitet sich die selbstverständliche Verpflichtung unserer Wohlstandsgesellschaft ab, diesen Mietern grosszügig zu helfen.

Diese Hilfe soll gezielt und individuell erfolgen. Dadurch soll den untersten Einkommensgruppen (den Empfängern von Alters-, Invaliden-, Hinterbliebenenrenten usw.) und kinderreichen Familien die Möglichkeit geboten werden, trotz ihres niedrigen Einkommens unter guten Verhältnissen zu wohnen. Mit diesen gezielten Massnahmen wird ein gerechter Einsatz der öffentlichen Mittel sichergestellt. Die Hilfe kommt den wirklich Bedürftigen zu.

Bei der raschen Überalterung unserer Bevölkerung — um die Jahrhundertwende wird rund ein Fünftel über 65 Jahre alt sein — kommt dem Problem der Alterswohnungsversorgung zunehmende Bedeutung zu. Oft müssen alte Menschen in unpraktischen Wohnungen leben, die ihren Bedürfnissen in keiner Weise mehr entsprechen. Durch den Bau von genügenden Alterswohnungen muss diesem sozialen Problem begegnet werden. Gleichzeitig wird dadurch auch die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes gefördert, indem unterbelegte Wohnungen rascher wieder voll beansprucht werden können.

## Künftige Wohnungspolitik

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich die Aufgaben einer künftigen Wohnungspolitik zusammenfassen:

Die zentrale Aufgabe der öffentlichen Hand im Wohnungswesen liegt in der Förderung der Funktionsfähigkeit des Marktes.

Nur ein ausgeglichener Markt, in welchem Angebot und Nachfrage spielen, wird langfristig zu den bestmöglichen Wohnverhältnissen führen. Die Wohnungen weisen wesentliche objektive und subjektive Qualitätsunterschiede auf. Die Wohnbedürfnisse ändern mit der Lebensphase, mit dem Arbeitsplatz, mit dem Einkommen usw. laufend und nur ein freier Markt an dem der Konsument selber entscheidet, welchen Anteil seines Einkommens er für das Wohnen ausgeben will, kann über den Preis beziehungsweise die Miete entscheiden. Bei einem freien Markt werden sich auch die objektiven und subjektiven Qualitätsunterschiede (Wohnkomfort, Stadtnähe oder -ferne, Durchlüftung, Verkehrslage, Versorgungsniveau usw.) in unterschiedlichen Preisen niederschlagen und so zur gerechteren Preisbildung führen.

Die Funktionsfähigkeit des Marktes wird gefördert durch:

— Herstellung der Transparenz am Wohnungsmarkt. Zur Herstellung der Transparenz am Wohnungsmarkt kann ein *verbessertes Wohnungsnachweis* dienen, der das Wohnungsangebot für die Nachfrage übersichtlicher gestaltet. Dieser Wohnungsnachweis muss regional aufgebaut und kann am ehesten von den Kernstädten der Agglomeration betreut werden. Die modernen Datenverarbeitungsmethoden erlauben es, den Wohnungsnachweis ohne grossen Aufwand zu führen.

— Die Anpassung der Nachfrage an die sich verändernden Verhältnisse kann durch die Gewährung von *Umzugshilfen* an die sozial wirklich Bedürftigen erleichtert werden. Der Umzug bewirkt ja nicht nur Transportkosten, sondern kann zu wesentlichen Nebenkosten führen.

— Entscheidend kann die Transparenz auf dem Wohnungsmarkt durch eine *Verbesserung der Verkehrsverhältnisse* gefördert werden. Dadurch werden die Wohnungsteilmärkte untereinander verbunden und zu einem grossen Marktgebiet zusammengeschlossen. Damit wird ein besserer Ausgleich zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage erzielt. Selbstverständlich muss auch die übrige Infrastruktur den Erfordernissen angepasst werden.

— Im Rahmen einer bewusst gestalteten Raumordnung muss langfristig *Bauland* erschlossen werden. Wenn es die Umstände erfordern, können *gemeinnützige Baulandgesellschaften*

ten eingeschaltet werden, welche Bauland ohne «Gewinnstreben» erwerben und baureif machen. Dadurch kann auch ein Überangebot an baureifem Land sichergestellt werden.

— Durch die Gründung und Förderung *gemeinnütziger Wohnungsunternehmungen* soll — wie bereits erwähnt — eine regulierende Funktion am Wohnungs- und Bauproduktmarkt erzielt werden. Diese sollen dazu beitragen, die Kontinuität in der Wohnungsproduktion und das Angebot von Wohnungen zu verstärken und damit die Elastizität des Wohnungsangebotes zu erhöhen.

— Durch eine wirksame Förderung der *Baurationalisierung* kann die Baupreisentwicklung günstig beeinflusst werden. Die Baugesetze der Gemeinden und Kantone müssen rasch und wirksam der technischen Entwicklung und den Anforderungen der Baurationalisierung angepasst werden. Die Planungs- und Baubewilligungsverfahren müssen beschleunigt werden. Schliesslich muss auch einer sinnvollen Ausbildung der Baufachleute und der entsprechenden Verwaltungsorgane alle Beachtung geschenkt werden.

— Von entscheidender Bedeutung für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt ist eine *genügende Wohnungsproduktion* und eine ständige Erneuerung des Wohnungsbestandes. Die staatlichen Massnahmen auf dem Gebiete des Wohnungswesens sollten deshalb stimulierend wirken. Dazu gehört die Verbesserung der Grundlagen für die Wohnungsproduktion und die Schaffung eines investitionsfreudigen Klimas (Vertrauen!).

— Auch bei einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt wird es Mitbürger geben, die den Mietzins nicht aus eigener Kraft aufbringen können. In diesen Fällen muss die *Individualsubvention* (Mietzinszuschüsse) helfen, den einkommensschwachen Gruppen eine Mindestwohnungsversorgung sicherzustellen. Es handelt sich dabei um eine der «Umwerteilungsmassnahmen», welche wir in unserer sozialen Ordnung auch auf anderen Gebieten (zum Beispiel der Landwirtschaft) kennen. Diese Individualsubvention stellt eine marktkonforme Massnahme dar, welche die auftretenden Härten eines freien Marktes zu mildern vermag. Sie können den sich verändernden Verhältnissen der begünstigten Mieter angepasst werden.

### Ungeeignete Massnahmen

Aus der Sicht der skizzierten wohnungspolitischen Konzeption müssen öffentliche Massnahmen, welche die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen, abgebaut werden. Das System der Mietpreiskontrolle und Mietpreisüberwachung ist nicht geeignet, das Wohnungsproblem zu lösen. Der unter dem Marktpreis gehaltene Zins begünstigt einen Bevölkerungsteil willkürlich und zufällig und begünstigt auch diejenigen Personen, die einer solchen Hilfe nicht bedürfen. Er führt zu einer «Marktspaltung». Die Bewohner von Wohnungen, welche unter dem Marktpreis liegen, werden nicht bereit sein, aus ihnen entgegen den Gesetzen ökonomischer Rationalität auszuziehen. Als Folge dieser Tendenz kann es im Laufe der Zeit zu einer Unterbelegung dieses geschützten Wohnungsbestandes und zu einer zusätzlichen Steigerung der Nachfrage führen. Dadurch würde aber langfristig das Gegenteil dessen erreicht, was man anstrebt. Vor allem können diese Systeme der Mietpreiskontrollen und Mietpreisüberwachungen keine Lösung für diejenigen bedeuten, die auf den freien Wohnungsmarkt, das heisst auf die teureren Neubauwohnungen angewiesen sind.

Wenn heute gefordert wird, dass in Gebieten, welche eine Mangellage aufweisen, vorübergehend Mietpreisrestriktionen eingeführt werden, so verzögert man dadurch die Normalisierung. Vor allem entsteht dadurch die Gefahr, dass statt mehr Wohnungen, weniger Wohnungen gebaut werden und sich dadurch die Verhältnisse laufend verschlechtern. Von einer solch ungünstigen Entwicklung werden wiederum die

Wohnungssuchenden betroffen (alte Mitmenschen, junge Ehepaare usw.).

### Schlussbemerkungen

Die Probleme des Wohnungswesens gehen uns alle an. Die weitere Entwicklung des Menschen, der Gesellschaft und unserer Wirtschaft hängen wesentlich davon ab, wie wir die Aufgaben der Wohnungsversorgung bewältigen werden. Die Enge des Wohnungsmarktes werden wir überwinden können, wobei nach wie vor Bedarfsschwerpunkte (grosse Agglomerationen) bestehen bleiben. Während der überwiegende Teil unserer Bevölkerung die Wohnungsversorgung eigenständig durchführen kann, werden bestimmte Gruppen auch weiterhin Hilfe benötigen: Körperbehinderte, alte Menschen, kinderreiche Familien, junge Familien. Für den allgemeinen Wohnungsbau beginnt aber eine neue Phase, die durch folgende Merkmale charakterisiert wird:

— Mit dem wirtschaftlichen Wachstum, der technischen Entwicklung und dem steigenden Lebensstandard wachsen auch die Wohnansprüche.

— Die Verkürzung der Arbeitszeit und die Möglichkeit der Freizeitgestaltung schaffen neue, über den selbstverständlichen Bedarf hinausgehende Wohnansprüche.

— Die bisherigen Mangellagen führten dazu, dass sich die Bewohnerwünsche oft auf das «Dach über dem Kopf» richteten. In Zukunft wird dort, wo eine echte Auswahl möglich ist, mit einer wachsenden Differenzierung des Bedarfs gerechnet werden müssen. Stärker als bisher werden sich die Ansprüche der Bewohner nicht nur auf die Wohnung, sondern auf die Umweltbedingungen und die öffentlichen Einrichtungen erstrecken.

Zweifellos müssen wir neue Zielvorstellungen für den Wohnungsbau entwickeln:

— Das Wissen über den Bewohner und das Wohnen muss vertieft werden.

— Die Bauforschung muss versuchen, Tendenzen im Wohnungsbau zu erkennen. Damit soll es ermöglicht werden, vorhersehbare Entwicklungen in die Planung einzubeziehen.

— Ein gesundes Verhältnis zwischen Wohnung und Miete muss durch wirksame Rationalisierungsmassnahmen — Baulandmarkt, frühzeitige Landerschliessung, Baurationalisierung — erreicht werden.

— Der immer enger werdende Zusammenhang zwischen Mensch—Wohnung—Umwelt—Stadt muss in der Planung stärker berücksichtigt werden.

— Die Wohnungsversorgung muss möglichst eigenständig und durch eigenes Bemühen erreicht werden können. Die Aufgabe des Staates liegt vorwiegend in der Hilfe zur Selbsthilfe: Schaffung besserer Voraussetzungen für die Bauproduktion. Nur dort, wo der einzelne trotz persönlicher Anstrengungen nicht in der Lage ist, eine angemessene Wohnungsversorgung zu erreichen, muss die Allgemeinheit aus dem Prinzip der Solidarität hinaus helfen.

*Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmungen können einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung des Wohnungsproblems leisten. Dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen gebührt Anerkennung und Dank für seine wertvolle Arbeit und seine Bestrebungen, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen und zu erhalten. Er trägt dazu bei, die Wohnungsversorgung der sozial und wirtschaftlich Schwachen zu sichern und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens.*