

**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 39 (1947)

**Heft:** 2-3

**Artikel:** Nachtrag zur Wohnungspolitischen Zwischenbilanz

**Autor:** Klöti, Emil

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-353279>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 24.01.2026

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

# Nachtrag zur Wohnungspolitischen Zwischenbilanz\*

Von Dr. Emil Klöti

## I

Auf die «Wohnungspolitische Zwischenbilanz», die ich in Nr. 5 1946 der «Gewerkschaftlichen Rundschau» zog, hat Herr Direktor *Zipfel*, Delegierter für Arbeitsbeschaffung, in Nr. 7/8 unter dem Titel «Wohnungspolitische Abrechnung» in der Form eines an mich gerichteten offenen Briefes geantwortet und dadurch unnötig eine stark persönliche Note in die Diskussion gebracht. Zwar nennt er mich in schmeichelhafter Weise einen «ersten Kenner» und eine «Autorität» auf dem Gebiete der Wohnungspolitik sowie einen «Mann von Format». Er sorgt dann aber glücklicherweise selbst dafür, dass ich mir ob der bezeugten Wertschätzung nicht zu viel einbilde. Er wirft mir vor, dass ich auf den Buchstaben, statt auf den Geist der Gesetze abstelle, dass ich von einer Fiktion nicht loskomme, dass ich das Gegenteil der Wirklichkeit als vollendete Tatsache hinstelle und dass ich in «Geplänkel» mache in einem Momente, wo alle am gleichen Strick ziehen sollten usw. Es ist daher begreiflich, dass er seiner Erwiderung lieber den Titel einer «Abrechnung» als den einer «Zwischenbilanz» voranstellte.

Da es heute vor allem gilt, die drückende Wohnungsnot mit aller Energie zu bekämpfen, ist es in der Tat nicht am Platze, sich zu viel bei Vergangenem aufzuhalten und nach Schuldigen zu suchen. Ich hätte meine Darlegungen auch nicht gemacht, wenn es mir nicht darum zu tun gewesen wäre, *zur künftigen Vermeidung von Fehlern* beizutragen, die meines Erachtens in der Vergangenheit gemacht worden sind. Da Herr Zipfel meine Kritik als unbegründet bezeichnet und da im vorliegenden Falle die jüngste Vergangenheit, die Gegenwart und die Zukunft in engem Zusammenhang stehen, wird es nötig, zu replizieren. Es geschieht dies aus rein sachlichen Gründen und hat keine persönliche Spitze gegen Herrn Zipfel, dessen Bemühungen um die Lösung der ihm gestellten schwierigen Aufgabe volle Anerkennung verdienen. Eine Replik ist um so mehr am Platze, als Herr Zipfel in ritterlicher Weise die Verantwortung für die gesamte eidgenössische Wohnungspolitik übernimmt, während der Gesamtbundesrat, die Vorsteher des Volkswirtschafts- und des Militärdepartementes und bis zum 5. Oktober 1945 besonders auch das dem Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes direkt unterstellte «Büro für Wohnungsbau» in wesentlichem Masse mitverantwortlich waren.

---

\* Wegen Stoffandranges erscheint diese Erwiderung etwas verspätet.

In meinen Darlegungen ging ich von der unbestreitbaren Tatsache aus, dass die Wohnungsnot in der Schweiz heute mindestens so drückend ist wie im entsprechenden Zeitpunkt nach dem ersten Weltkrieg und dass somit die *Hauptaufgabe, eine Wohnungsnot zu verhüten, nicht gelöst worden ist*. Ich bezeichnete dies eigentlich als verwunderlich, « denn wenn gewisse Schwierigkeiten, wie zum Beispiel der Material- und Arbeitermangel, im zweiten Krieg eher grösser waren als im ersten, war die Aufgabe in anderer Hinsicht diesmal leichter ». Als günstigere Umstände des Weltkrieges II bezeichnete ich vor allem das langsamere und geringere Ansteigen der Baukosten. Ich hielt mich bei dem Vergleich nicht weiter auf, zumal ich ihn schon in zwei Aufsätzen (der eine findet sich in der vom Delegierten für Arbeitsbeschaffung im Jahre 1944 herausgegebenen Schrift « Sozialer Wohnungs- und Siedlungsbau », der andere in der « Gewerkschaftlichen Rundschau » 1944, S. 379) eingehender dargestellt habe, wobei neben der Baukostenverteuerung natürlich auch die Zahl der Heiraten, die Familienwanderung, die Kapitalbeschaffung, der Kapitalzins, die Materialbeschaffung und der Arbeitsmarkt in Betracht gezogen wurden. Beide Aufsätze waren Herrn Zipfel bekannt. Er nahm dagegen nicht Stellung, trotzdem ich im zweiten derselben die Auffassung vertreten hatte, die Aufgabe der Verhütung einer Wohnungsnot sei im zweiten Weltkrieg leichter gewesen als im ersten, zumal man auch die im ersten Weltkrieg und in der Nachkriegszeit gemachten Erfahrungen habe auswerten können. Im neuesten Aufsatz war ich, wie das obige Zitat zeigt, zurückhaltender und liess es offen, ob die Aufgabe *als Ganzes* im zweiten Weltkrieg leichter oder schwerer gewesen sei als im ersten.

Da der Vergleich der Wohnbauförderung im ersten Weltkrieg mit der des zweiten Weltkrieges in meinem Aufsatze nur eine nebенächliche Rolle spielte, sehe ich davon ab, mich hier damit eingehender zu befassen. Ich begnüge mich mit einigen Angaben und Bemerkungen, die geeignet sind, das Bild der Tatsachen zu vervollständigen. Der Vergleich des Haushaltungszuwachses der Jahre 1914 bis 1919 mit dem der entsprechenden Jahre 1939 bis 1944 ist eindrücklich. Nur muss man sich bei dessen Würdigung vor Augen halten, dass diese Zahlen sich auf das ganze Land beziehen und daher für die Beurteilung der Wohnungsprobleme in den einzelnen Städten, wo die Verhältnisse wesentlich vom Landesdurchschnitt abweichen, nicht schlüssig sind. Die Annahme, dass die Familienwanderung in den Jahren 1914 bis 1919 den Wohnungsbedarf vermindert, in den Jahren 1939 bis 1944 dagegen vermehrt habe, ist im allgemeinen nicht zutreffend. In Zürich zum Beispiel brachte die Familienwanderung in der ersten Periode einen Zuwachs um 265 Familien, in der zweiten Periode nur einen solchen um 41 Fami-

lien. In Basel resultierte für die Periode von 1939 bis 1944 sogar eine Verminderung um rund 250 Familien. In Bern dürften die Verhältnisse wegen der Ausdehnung der dortigen kriegswirtschaftlichen Apparate wesentlich anders sein.

Richtig ist dagegen, dass die Zahl der Heiraten im zweiten Krieg wesentlich grösser war als im ersten, was die Verhütung der Wohnungsnot erschwerte. Dafür dürfte in den gegenwärtigen Nachkriegsjahren die Zahl der Heiraten nicht so ansteigen wie nach dem ersten Weltkrieg, was dazu beitragen wird, dass die Wohnungsnot in relativ kürzerer Zeit überwunden werden kann als in der ersten Nachkriegszeit.

Wenn mit Nachdruck darauf hingewiesen wird, dass die Wohnungsproduktion in den Jahren 1914 bis 1919 15 896 Wohnungen ausmachte, in den Jahren 1939 bis 1944 dagegen 47 062, so ist immerhin darauf aufmerksam zu machen, dass wegen des langsameren Anwachsens der Baukosten der Prozentsatz der privaten, unsubventionierten und auch nicht durch Gewährung von Darlehen geförderten Wohnungsbaues diesmal wesentlich grösser war als im ersten Krieg. Instruktiv ist diesbezüglich folgende vergleichende Statistik für die Stadt Zürich.

| Jahr | Leerwohnungsvorrat<br>am 1. Dezember<br>des Vorjahres<br>% | Wohnungsproduktion  |       |                    |      |
|------|--|---------------------|-------|--------------------|------|
|      |  | ohne Finanzbeihilfe |       | mit Finanzbeihilfe |      |
|      |  | absolut             | in %  | absolut            | in % |
| 1916 | 3,29   | 417                 | 98,6  | 6                  | 0,4  |
| 1917 | 0,76   | 378                 | 92,9  | 29                 | 7,1  |
| 1918 | 0,10   | 130                 | 31,0  | 290                | 69,0 |
| 1919 | 0,08   | 56                  | 11,4  | 436                | 88,6 |
| 1920 | 0,05   | 68                  | 16,9  | 403                | 83,1 |
| 1921 | 0,18   | 71                  | 20,3  | 278                | 79,7 |
| 1922 | 0,22   | 104                 | 28,0  | 268                | 72,0 |
| .... | ....   | ....                | ....  | ....               | .... |
| .... | ....   | ....                | ....  | ....               | .... |
| 1928 | 0,59   | 1726                | 54,7  | 1428               | 45,3 |
| 1929 | 0,58   | 1737                | 53,6  | 1505               | 46,4 |
| 1930 | 0,54   | 1936                | 59,8  | 1302               | 40,2 |
| 1931 | 0,78   | 2672                | 61,1  | 1702               | 38,9 |
| 1932 | 1,43   | 3464                | 76,0  | 1096               | 24,0 |
| 1933 | 3,08   | 1834                | 89,7  | 211                | 10,3 |
| 1934 | 2,32   | 2379                | 90,6  | 248                | 9,4  |
| 1935 | 2,94   | 1659                | 96,3  | 63                 | 3,7  |
| 1936 | 3,45   | 499                 | 98,8  | 6                  | 1,2  |
| 1937 | 3,68   | 927                 | 99,2  | 7                  | 0,8  |
| 1938 | 3,11   | 1723                | 99,8  | 4                  | 0,2  |
| 1939 | 2,42   | 2537                | 99,8  | 6                  | 0,2  |
| 1940 | 2,42   | 1067                | 100,0 | 0                  | 0,0  |
| 1941 | 2,29   | 1037                | 97,7  | 24                 | 2,3  |
| 1942 | 1,24   | 1604                | 99,8  | 4                  | 0,2  |
| 1943 | 0,83   | 1144                | 73,5  | 434                | 26,5 |
| 1944 | 0,31   | 1181                | 55,0  | 968                | 45,0 |
| 1945 | 0,32   | 924                 | 43,0  | 1223               | 57,0 |
| 1946 | 0,13   | ?                   | ?     | ?                  | ?    |

Während in Zürich der private Wohnungsbau von 1916 bis 1919 von 98,6 auf 11,4 Prozent der Gesamtproduktion fiel, ging er in den entsprechenden Jahren 1941 bis 1944 von 97,7 nur auf 43 Prozent zurück. Machte der öffentlich geförderte Wohnungsbau im Jahre 1919 schon 88,6 Prozent der Produktion aus, so betrug er im entsprechenden Jahr 1944 erst 57 Prozent. Stellt man auf die absoluten Zahlen ab, so ergibt sich folgender Vergleich:

|           | Privater<br>Wohnungsbau | Öffentlich geförderter<br>Wohnungsbau | Zusammen |
|-----------|-------------------------|---------------------------------------|----------|
| 1914—1919 | 2 256                   | 877                                   | 3 133    |
| 1939—1944 | 8 570                   | 1 436                                 | 10 006   |

Es zeigt sich, dass der private Wohnungsbau sich im zweiten Weltkrieg viel länger halten konnte als im ersten und dass der öffentlich geförderte Wohnungsbau 1914 bis 1919 28 Prozent, 1939 bis 1944 aber nur 14 Prozent des gesamten Wohnungsbau ausmachte. Bei andern Städten können die Verhältnisse anders liegen. Ueberall wird jedoch feststellbar sein, dass im zweiten Weltkrieg das langsamere Anwachsen der Baukosten die Aufgabe der Behörden wesentlich erleichterte, was freilich nicht ausschliesst, dass gleich starke oder noch stärkere Faktoren in umgekehrter Richtung wirkten.

Die Tabelle gibt mir den willkommenen Anlass zu einer Verteidigung der aus ihr ersichtlichen starken Wohnbauförderung der Jahre 1928 bis 1932, die von Herrn Dr. Iklé, Stellvertreter des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, mehrfach als abschreckendes Beispiel hingestellt worden ist, weil sie zu einer Aufblähung des Baugewerbes mit Beschäftigung von mehreren Tausenden ausländischer Saisonarbeiter geführt habe. Hätte man weniger forcirt, so führte er aus, so hätte man nachher entsprechend mehr arbeitslosen Schweizern Beschäftigung verschaffen können. Es ist aber zu beachten, dass es galt, nicht nur einer seit 15 Jahren herrschenden Wohnungsonot, welche die Mietpreise steigerte (seit 1925 gab es keinen Mieterschutz mehr), ein Ende zu setzen, sondern auch die Arbeitslosigkeit in der Exportindustrie zu bekämpfen. (Es wanderten zum Beispiel in diesen fünf Jahren allein aus dem Krisengebiet des Kantons St. Gallen jährlich durchschnittlich 1169 Personen nach Zürich. Eine Beschränkung der Freizügigkeit gab es nicht mehr.) Durch Forcierung des Wohnungsbauwerks bekämpfte man nicht bloss die Wohnungsnot, sondern man schaffte nicht nur den Berufsarbeitern, sondern auch Tausenden von Arbeitslosen aus der Exportindustrie im Baugewerbe Arbeit und Lohn. Die ausländischen Maurer waren zur Auslösung dieser Bautätigkeit unentbehrlich, da das Baugewerbe keinen einheimischen Maurerbestand nachgezogen hatte. Wir hofften damals, dass es gelingen werde, durch die gesteigerte Bautätigkeit, die viele Industrie- und Gewerbezweige befruchtete, das durch die Weltkrise bewirkte Tal

in der Kunjunkturkurve auszufüllen. Es ist dies nicht gelungen, weil die Krise bis 1936 dauerte und uns der Schnauf vorher ausging. Es steht jedoch ausser Zweifel, dass die Arbeitslosigkeit auf dem Platze Zürich rascher ein grosses Ausmass angenommen hätte, wenn nicht diese Arbeitsbeschaffungspolitik getrieben worden wäre. Die Zahl der Stellensuchenden Ende Januar betrug 1930 und 1931 noch 1797 und 2482, sie stieg 1932 auf 4107 und 1933 auf 10 793, nachher noch höher. In andern Städten und im Landesdurchschnitt wuchs die Arbeitslosigkeit schneller an. Gewiss wäre es für das Baugewerbe vorteilhafter gewesen, wenn die Bautätigkeit in den Jahren 1928 bis 1932 weniger forciert worden wäre; gesamtwirtschaftlich aber war diese Politik geboten. Schliesslich muss man bei jeder Massnahme gewisse Nachteile in Kauf nehmen. Es handelt sich in der Praxis meistens darum, was *relativ* vorteilhafter sei. Die gesteigerte Förderung wurde rechtzeitig abgestoppt, so dass der Leerwohnungsvorrat Ende 1933 nur 2,32 Prozent betrug. Wenn er nachher bis Ende 1936 auf 3,68 Prozent anstieg, war dies nur dem behördlich nicht beeinflussten privaten Wohnungsbau zuzuschreiben, der übrigens in Genf und Lausanne noch ganz andere Blüten trieb.

### III.

Ich hatte im Sinn, in diesem dritten Abschnitt als Hauptteil meiner Erwiderung die Gründe darzulegen, weshalb ich nach wie vor den vom Bundesrat im Oktober 1945 eingeschlagenen Weg für bedenklich halte und daher an meiner Forderung auf *Trennung von Wohnbauförderung und Arbeitsbeschaffung* festhalten müsse. Dabei wollte ich auch den Beweis dafür antreten, dass die Organe, die sich mit der Arbeitsbeschaffung zu befassen hatten, der Verhütung und Bekämpfung der Wohnungsnot lange Zeit nicht die ihr zukommende Bedeutung beigemessen haben und deshalb den Wohnungsbau allzusehr in den Dienst der Arbeitsbeschaffung für das Baugewerbe stellen wollten.

Inzwischen habe ich vom Delegierten für Arbeitsbeschaffung erfahren, dass er selbst die *Trennung von Arbeitsbeschaffung und Wohnbauförderung* beantragt. Diesem Antrage wird voraussichtlich in nächster Zeit vom Bundesrat entsprochen werden, so dass dann der von mir kritisierte Fehler wieder gutgemacht ist. Zwar sind die Gründe, die Herrn Zipfel zu seinem Antrag bewogen, nicht identisch mit meiner Argumentation. Entscheidend aber ist, dass er zu dem gleichen praktischen Schlusse kommt.

Unter diesen Umständen kann ich auf eine weitere Erörterung dieser Frage verzichten. Ich muss dabei kaum befürchten, dass der Verzicht falsch ausgelegt werde, zumal alle, die sich in den letzten fünf Jahren mit der Wohnbauförderung zu befassen hatten, im Bilde sind.

Ich beschränke mich auf zwei Bemerkungen.

Herr Zipfel betrachtet die grundlegende Bestimmung des Art. 1 der Verfügung Nr. 3 des Militärdepartementes vom 5. Oktober 1945, laut welcher die Förderung des Wohnungsbau *nur* zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Kriegskrisenzeit erfolgen dürfe, als einen « Schönheitsfehler ». Nach meiner Auffassung ist dieses Urteil denn doch zu milde. Wenn in der eidgenössischen Gesetzessammlung eine klare und unzweideutige Vorschrift veröffentlicht wird, muss der Bürger annehmen, dass sie auch zu befolgen sei, und zwar nicht nur von den einzelnen Bürgern und den nachgeordneten Behörden, sondern auch von eidgenössischen Instanzen. Finden letztere die Bestimmung unvernünftig, so ist der einzige korrekte Weg ein Antrag an den Bundesrat auf deren Aufhebung oder Abänderung. Jede andere Auffassung verstösst gegen die Ordnung in der Staatsverwaltung und untergräbt das Vertrauen der Bürger in die Rechtsordnung und in die Behörden. Im vorliegenden Falle ist die genannte Vorschrift übrigens ausgerechnet von dem Departement beantragt worden, das sie vom ersten Tage an nicht befolgte. Bei Behörden und Privaten, die über die internen Vorgänge im Bundeshaus nicht orientiert waren, sind denn auch bedauerliche Missverständnisse entstanden. Einer solchen Lockerung des Rechtsbewusstseins und der Rechtssicherheit — eine Frucht des Regimes der ausserordentlichen Vollmachten — muss man entschieden entgegentreten, soll unserer Demokratie daraus nicht bleibender Schaden erwachsen.

Zum Schlusse noch eine Bemerkung zur heutigen Situation im Wohnungsbau! Seit dem Ende der Bewirtschaftung von Zement und Eisen fehlt den eidgenössischen Instanzen jede Handhabe zu einer vernünftigen, dem Gesamtinteresse entsprechenden Lenkung der Bautätigkeit. Die Konjunktur der Industrie führt dazu, dass das Baugewerbe lieber Aufträge für die Erstellung von Industriebauten übernimmt als solche für Wohnbauten, weil die Industrie weniger sparen muss. Der Wohnungsbau kann deshalb nicht in dem wünschbaren Masse gefördert werden, und es wird die rasche Beseitigung der drückenden Wohnungsnot verunmöglich. Damit ist ein Problem akut geworden, das sich in anderer Form schon unter dem Regime der Bewirtschaftung von Baustoffen gestellt hatte, das Problem nämlich, welche Bauten in erster Linie zu berücksichtigen seien. Damals wurde nach meiner Auffassung dem Wohnungsbau nicht der ihm gebührende Platz zugewiesen; ich habe in Zürich Umbauten an Geschäftshäusern ausführen gesehen, die mehr einem Reklamebedürfnis als einer volkswirtschaftlichen Notwendigkeit entsprachen, zu einer Zeit, wo dem Wohnungsbau sehr wenig Zement und Eisen zugeteilt wurde.

Beim heutigen freien Spiel der Kräfte führt die Gewinnaussicht dazu, dass der Industriebau dem Wohnungsbau zu viele der verfügbaren Arbeitskräfte entzieht. Es ist das grosse Verdienst des Herrn

Direktor Zipfel, dass er frühzeitig auf diese unhaltbare Situation aufmerksam machte und die Einführung einer Bewilligungspflicht für Bauten vorschlug. Es ist bekannt, dass die interessierten Wirtschaftsgruppen den Vorschlag bekämpften und dass der Bundesrat es nicht wagte, das Gesamtinteresse vor die Gruppeninteressen zu stellen. Herr Zipfel hat sich dann in anerkennenswerter Weise bemüht, das angestrebte Ziel auf dem Wege einer freiwilligen Verständigung der interessierten Kreise zu erreichen. Leider scheint diesen Bestrebungen nur ein sehr bescheidener Erfolg beschieden gewesen zu sein.

Seit der Abfassung der « Zwischenbilanz » vom April letzten Jahres hat sich die Gesamtsituation nicht verbessert. Die Wohnungsnot hat nicht abgenommen, sondern sich im Gegenteil verschärft. Wegen des Steigens der Baukosten geht der unsubventionierte private Wohnungsbau rapid zurück; es wächst daher die Zahl der zu subventionierenden Bauprojekte, und es schwellen die für die Subventionierung erforderlichen Summen mächtig an. Erschwerend kommen Arbeitermangel und teilweise Materialmangel hinzu.

Mehr als je ist daher eine zielbewusste und energische Bekämpfung der Wohnungsnot durch Bund, Kantone und Gemeinden erforderlich. Mehr als je gilt es auch, aus den Erfahrungen zu lernen und alle Mängel, die einer wirksamen Aktion hinderlich sind, aufzudecken und auf ihre Beseitigung zu dringen.

## Die Internationale Arbeitskonferenz von Montreal

Von *Charles Schürch*

Am 19. September 1946 wurde in Montreal, der Metropole von Kanada, die 29. Session der Internationalen Arbeitskonferenz eröffnet. Bekanntlich hatte das internationale Amt einen Teil seiner Dienste nach dieser Stadt verlegt, als es infolge der internationalen Ereignisse glaubte, Genf verlassen zu müssen, wobei es aber seinen statutenmässigen Sitz in dieser Stadt beibehielt.

Bei der Eröffnung der Konferenz hatten 36 Länder die Namen der Mitglieder ihrer Delegationen bekanntgegeben. Sechs Länder hatten nur Regierungsdelegierte bezeichnet. Unter ihnen waren zwei (Haiti und Siam) nur durch einen Regierungsdelegierten und ohne irgendeinen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerdelegierten vertreten. Ein drittes Land (Ungarn) schickte nur einen einzigen Regierungsdelegierten, hatte aber einen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdelegierten bezeichnet, jedoch keinen technischen Berater.

Bekanntlich soll gemäss Art. 3 der Satzungen der Internationalen Arbeitsorganisation eine Delegation aus vier Delegierten bestehen, und zwar aus zwei Regierungsdelegierten, einem Arbeitgeber- und