

Zeitschrift: Schweizerische Bauzeitung
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 86 (1968)
Heft: 42

Artikel: Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz: Grundlagen und Grundzüge einer rationalen wohnungsmarktpolitischen Konzeption
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-70160>

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: 02.02.2026

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

«Es fehlt eine schweizerische Wohnbaukonzeption» wurde an der Jahresversammlung der *Schweizerischen Zentralstelle für die Förderung des Wohnungsbaus* im September 1966 einhellig und mit Besorgnis festgestellt. Kritik und Alarmruf blieben aber nicht bei der Forderung an die Behörden stehen, es sei der Bauwirtschaft diese Konzeption tel quel und sozusagen «franko Haus» zu liefern. Der entscheidende Beitrag – so wurde befunden – sei hier vielmehr von privaten Institutionen, von qualifizierten und mit der Praxis verbundenen Fachleuten, Wissenschaftlern sowie von einsichtigen Politikern zu erbringen. Deren Bemühungen wären sodann auch mit den offiziellen Arbeiten des Delegierten des Bundesrates für den Wohnungsbau und mit weiteren behördlichen Initiativen zu koordinieren. In dieser von ihr aufgezeichneten Marschrichtung tat die Zentralstelle den ersten entscheidenden Schritt. Sie erteilte dem an der Universität Bern als Privatdozent tätigen (später an die Universität Linz berufenen) Dr. Karlheinz Kleps den Auftrag, eine Gesamtkonzeption des schweizerischen Wohnungsbaus unter besonderer Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen Aspekte zu erarbeiten.

Heute nun liegt das Manuskript der Studie so weit vor, dass mit Vorabdrucken einzelner Abschnitte begonnen werden kann. Die Auslieferung der Schrift (rund 500 Seiten) «Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz» von Prof. Dr. Karlheinz Kleps ist auf den Herbst 1969 vorgesehen (in der Reihe der von den Professoren H. G. Bieri, H. Sieber, P. Stocker und E. Tuchfeldt im Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, herausgegebenen «Berner Beiträge zur Nationalökonomie»).

Aus dem Gesamtwerk wurde im Hinblick auf die Jubiläumstagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (12./13. September in Biel) der *Vorabdruck* Nr. 1 mit dem Titel «Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Regional- und Landesplanung im Gesamtzusammenhang mit einer Wohnbaukonzeption» zusammengestellt.

Die ersten Seiten des Sonderdruckes enthalten Auszüge aus der Entwicklung der *Baugrundstücks- und Erstellungskosten* seit 1946. Obwohl statistische Erhebungen über die Bodenpreise bisher nur in Ausnahmefällen und regional begrenzt vorgenommen worden sind und aussagefähige Unterlagen über die Entwicklung der Aufschliessungskosten völlig fehlen, kommt der Verfasser in der Auswertung seines Zahlenmaterials u. a. zur Feststellung: «Was die regionale Bodenpreisstruktur anbetrifft, so lässt ihre Entwicklung (seit 1946) bereits darauf schliessen, dass der reine Wohnungsbau in den Agglomerationszentren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen die Grenzen der noch tragbaren Bodenkosten inzwischen vielfach erreicht hat. Darauf deutet auch der vor allem in den grossen Städten zu beobachtende Abbruch von Wohnliegenschaften hin, an deren Stelle Geschäftshäuser und Verwaltungsgebäude treten. Da im Zuge des allgemeinen Wirtschaftswachstums mit einer Fortsetzung dieser Tendenz zu rechnen ist, wird dementsprechend auch eine anhaltende Verlagerung des Wohnungsbaus in die bodenpreisgünstigeren Regionen zu erwarten sein. Daraus erklärt sich auch die inzwischen immer stärker betonte *Notwendigkeit einer langfristig orientierten Landesplanung*.» Den Angaben von Kleps ist auch zu entnehmen, dass mit Bezug auf die Gesamtkosten der Anteil Bodenkosten in den Agglomerationszentren auf 40–50 % und in den Landgemeinden auf 10–15 % zu veranschlagen ist, während die Wohnbau-Erstellungskosten, von zwischenzeitlichen Schwankungen abgesehen, bis 1959 insgesamt nur mässig mit der allgemeinen Preisentwicklung angestiegen sind. Die bisherige Relation wird sich generell in dem Masse ändern, in dem die Bodenpreise auch weiterhin vergleichsweise rascher steigen als die Löhne im Baugewerbe und die Preise der Baumaterialien.

Im Unterschied zu verschiedenen anderen westlichen Industrieländern (Niederlande, Schweden, Bundesrepublik Deutschland und USA u. a.) haben die Probleme der *Wohnbausanierung und der Verbesserung der Siedlungsverhältnisse* in der Schweiz bisher weniger Beachtung gefunden (den Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten liegen eher agrarpolitische Motive zugrunde). Im weitern kommentiert der Verfasser das Ziel einer Sanierung des Altwohnungsbestandes und einer Verbesserung

der Siedlungsverhältnisse im Hinblick auf eine extensivere Auslegung der Verfassungsbestimmung «auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen der Familie zu unterstützen» (Art. 34 quinque 43, Absatz 3), wobei in einem solchen Zielsystem der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik der *Orts-, Regional- und Landesplanung* bereits seit langem eine *Vorrangstellung* (ohne regionale Begrenzungen) hätte eingeräumt werden müssen. Die bisherige Zurückhaltung auf diesem Gebiet erklärt sich Prof. Kleps damit, «dass das quantitative Ziel einer Vergrösserung des Wohnungsangebotes lange Zeit vorrangige Beachtung beanspruchen konnte. Nachdem jedoch inzwischen eine weitgehende Konsolidierung der Wohnungsmarktlage erreicht worden ist, sollte der notwendige Prozess des Umdenkens von quantitativen Grössen in qualitative Kategorien beschleunigt in Gang gebracht werden, um zu vermeiden, dass sich die nächste Generation eines Tages vor ein nicht mehr lösbares, weil mit untragbaren Belastungen verbundenes Problem gestellt sieht. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Autor, die *Sanierung des Altwohnungsbestandes* in den Aufgabenkatalog der öffentlichen Hand aufzunehmen. Hierfür werden neben Erwägungen ethischer, medizinischer und psychologischer Art vor allem zwei sozialökonomische Gründe angeführt: Erstens scheint der Marktmechanismus allein nicht geeignet, im Zuge der allgemeinen Wohlstandssteigerung auch das Niveau der Wohnverhältnisse gleichgewichtig zu heben (denn Qualitätsverbesserungen erfolgen vornehmlich aus Überlegungen, die sich in den Kategorien von Aufwand und Ertrag bewegen). Aufgabe der Behörden ist es daher, entsprechende Qualitätsnormen festzulegen, die als Daten in das ökonomische Kalkül der Vermieter einzubeziehen sind. Zweitens sind Qualitätsmängel des Altwohnungsbestandes wie auch die mit grosser Wahrscheinlichkeit schon relativ frühzeitig zu erwartende Sanierungsbedürftigkeit des Sozialwohnungsbestandes¹⁾ als unmittelbare Folgen der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik seit 1936, bzw. 1942 anzusehen. Daraus folgert Kleps, dass notwendige Sanierungsmassnahmen der öffentlichen Hand zum Teil den Charakter einer Wiedergutmachung der Benachteiligungen annehmen, «die den Altwohnungsvermieter spätestens seit Mitte der fünfziger Jahre in ungerechtfertigter und zugleich diskriminierender Weise zugemutet worden sind». Die mit dieser Aufgabe verbundene *Problemfülle* (statistische Erfassung, Qualitätskriterien und -normen, Kosten/Nutzen-Vergleiche, Abgrenzungen des sanierungsbedürftigen Bestandes, finanzielle Möglichkeiten usw.) ist dem Verfasser wohl bewusst und wird von ihm des weitern behandelt.

Über das Problem einer Verbesserung der Siedlungsverhältnisse wird im Unterschied zu dem der Wohnbausanierung bereits seit Jahren viel diskutiert und geschrieben und zwar unter dem Generalthema der «*Orts-, Regional- und Landesplanung*», das inhaltlich dem entspricht, was etwa in der Bundesrepublik Deutschland unter «*Raumordnung*» und «*Raumordnungspolitik*» verstanden wird.

«Schon der zweiten Wohnbauförderungsaktion des Bundes von Anfang November 1945 bis Ende 1947 lag u. a. die Bestimmung zugrunde, dass bei der Gewährung von Bundesbeiträgen den Gesichtspunkten der *Orts-, Regional- und Landesplanung* nach Möglichkeit Rechnung zu tragen sei. Verborgen blieb jedoch, an welche Gesichtspunkte der Gesetzgeber dabei gedacht hatte, und es ergaben sich auch später keine Anhaltspunkte, die auf ihre Klärung durch die damalige Praxis der Wohnbauförderung hätten schliessen lassen. Diese Unbestimmtheit blieb auch in der Folgezeit noch lange bestehen.

Zum Durchbruch in die öffentliche Diskussion gelangte das Problem einer Verbesserung der Siedlungsverhältnisse im Rahmen

¹⁾ Der von der Eidgenössischen Preiskontrollkommission (1956) ausgearbeitete «*Minimalrahmen*» sah hinsichtlich der Wohnungsausstattung u. a. vor, dass auf Einbauwannen verzichtet werden könnte, eine Ofenheizung genüge und Röhren, Leitungen und Schalter über Putz angeordnet werden könnten. Die für 2-, 3- und 4-Zimmer-Wohnungen angegebenen Aufenthaltsflächen von 30, 40 und 50 m² dürften sich wohl kaum mehr mit den heutigen Vorstellungen von gesunden Wohnverhältnissen und der Verfassungsbestimmung von Art. 34 vereinbaren lassen.

der Orts-, Regional- und Landesplanung erst im Jahre 1963 mit der Veröffentlichung des Berichts der Eidgenössischen Wohnbaukommission über «Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik», in dem sie das Leitbild der «Dezentralisation mit Schwerpunkten» skizzierte und dazu u. a. ausführte: «Eine planmässige Besiedlung der Schweiz durch bewusste Förderung einzelner Regionen und ihrer Zentren verleiht dem Land einen wirtschaftlich klaren Aufbau, der auch den natürlichen, kulturellen und politischen Gegebenheiten Rechnung trägt. Die organische, freie Gestaltung wird bei dieser Konzeption nicht durch eine künstliche, erzwungene Planwirtschaft ersetzt, sondern die sich selbst regulierende Entwicklung lediglich durch Förderungsmassnahmen und Anreizmittel kanalisiert und im Gleichgewicht gehalten. Um die Aufblähung der Grossstädte zu verhindern, kann man nicht mit Wachstumsverboten eingreifen, sondern muss die Attraktion der als Regionalzentren zu betrachtenden kleineren Städte und Ortschaften fördern. Das Wohnen in den nichtgrossstädtischen Agglomerationen muss anziehender gestaltet werden, damit der Zug in die Grossstadt schwächer wird. Eine solche Entwicklung kann angeregt werden, indem man die Regionalzentren so ausbaut und einrichtet, dass sie die Vorteile der Grossstadt weitgehend zu bieten vermögen, ohne die Nachteile der Grossstadt stark hervortreten zu lassen.

Diese offenbar durch das Beispiel schwedischer oder nordamerikanischer Trabantenstädte inspirierten Grundvorstellungen vom Leitbild der ‚Dezentralisation mit Schwerpunkten‘ haben in den anschliessenden Diskussionen weithin grundsätzliche Zustimmung gefunden. In dem Bemühen um ihre Konkretisierung und mehr noch bei den bisherigen Ansätzen praktischer Lösungsversuche sind die Auffassungen jedoch alsbald weit auseinandergegangen ...» Aus dem Wirrwarr der Meinungen – so ist den Ausführungen von Kleps weiter zu entnehmen – hat sich eine klare Vorstellung noch kaum herausgeschält und dies vor allem im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der Orts-, Regional- und Landesplanung einerseits und der bestehenden Eigentumsordnung andererseits. Hier wird man aber auf Grund der gegenwärtig in den Räten recht intensiv erörterten Bodenrechtsfragen bald einmal klarer sehen.

Nicht nur zum Leitbild der «Dezentralisation mit Schwerpunkten» stellt der Autor immerhin Übereinstimmung fest, sondern auch insofern, «als die zentrale Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der öffentlichen Hand für die Realisierung des Ziels einer Erneuerung oder Sanierung der bestehenden Siedlungsverhältnisse im Rahmen der Orts-, Regional- und Landesplanung von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt wird. Vor allem zwei Gründe erscheinen unbestritten: Erstens werden regionale und lokale Entwicklungsdisparitäten durch den Marktmechanismus nicht nur nicht verhindert, sondern vornehmlich wegen der weitgehenden Nichtberücksichtigung der ‚social costs‘ bei der privatwirtschaftlichen Standortwahl (auch der Wohnbauproduzenten, Vermieter und Mieter) eher noch vergrössert. Zweitens erfüllt die öffentliche Hand ohnehin eine Vielzahl von Aufgaben, durch die die Raumnutzung wesentlich beeinflusst, wenn nicht gar entscheidend bestimmt wird. Der dabei jedoch immer wieder in Erscheinung tretende Mangel an Orientierung und Koordinierung soll mit Hilfe der Orts-, Regional- und Landesplanung überwunden werden.»

Im Abschnitt «Methoden zur Verbesserung der Wohn- und Siedlungsverhältnisse» untersucht Prof. Kleps verschiedene Aspekte und teils gegensätzlich lautende Auffassungen in der Problemstellung und Lösungsart, wie sie sich in hochentwickelten westlichen Industrieländern finden und teils auch in der Schweiz bestehen. «Denn auch hier ist festzustellen, dass sich seit dem von der Wohnbaukommission im Jahre 1963 empfohlenen Leitbild der ‚Dezentralisation mit Schwerpunkten‘ ein umfassendes theoretisches Konzept und partielle praktische Lösungsansätze (so zum Beispiel die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten) noch ohne erkennbare Beziehungen zueinander gegenüberstehen. Dabei liegt das ungleich grössere Gewicht ganz offenkundig auf Seiten der theoretischen Erörterungen, und zwar nicht nur der Erkenntnis zufolge, wonach die intellektuelle Erfassung eines Problems dem praktischen Handeln vernünftigerweise voranzugehen hat, sondern mindestens ebenso sehr auch deshalb, weil die qualitativen Aspekte der Wohnungsmarktentwicklung noch nicht hinreichend in das Problembewusstsein der politisch aktiven Öf-

fentlichkeit eingedrungen sind und es infolgedessen auch noch an der notwendigen Übersicht über die bestehenden Wohn- und Siedlungsverhältnisse fehlt.»

Um eine fruchtbare Beziehung zwischen dem theoretischen Konzept und den praktischen Lösungen (die ja möglichst rational sein sollen) herzustellen, wird die Grundlage einer systematischen Bestandesaufnahme als unerlässlich bezeichnet, wofür der Verfasser folgende Postulate aufstellt und kommentiert:

- Die bestehenden Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind unter Zugrundelegung entsprechender Qualitätskriterien systematisch zu erfassen (gemäss Mindest-, Mittel- und Zielstandards);
- Die sanierungs- und erneuerungsbedürftigen Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind den Qualitätsbedingungen des Mittelstandards anzupassen;
- Für neue Wohnbauten und Siedlungen sind Qualitätsnormen aufzustellen und Zonenpläne auszuarbeiten, die den Bedingungen eines zu fixierenden Zielstandards weitmöglichst Rechnung tragen (Lärmschutz, Schallisolierung, Ausscheidung ruhiger Wohngebiete usw.);
- Zur Verbesserung der Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind die Bestrebungen auf dem Gebiete der Orts-, Regional- und Landesplanung in verstärktem Masse zu fördern und voranzutreiben.

In einem letzten Abschnitt des ersten Vorabdruckes aus der Schrift «Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz»²⁾ wird das *Bodenproblem* behandelt, dessen Kern folgende Umstände bilden: Die Knappeit und praktische Unvermehrbarkeit des nutzbaren Bodens; das infolge der Bevölkerungszunahme und des wirtschaftlichen Wachstums stetige Ansteigen der Bodennachfrage; die daraus resultierenden Bodenpreisseigerungen und die in zunehmendem Masse als unbefriedigend empfundene Überbauung des nutzbaren Bodens (wobei die Steuerung der Bodennutzung durch den Preismechanismus die externen Effekte der Bodenverwendung, wie Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigung, Lärmemissionen, nicht zu berücksichtigen vermag).

Im heutigen Zeitpunkt geben die Darlegungen von Prof. Kleps über die bisherige Vorgeschichte für eine Novellierung der Bundesverfassung über das Bodenrecht einen guten Überblick, angefangen bei der sozialdemokratischen Bodenrechtsinitiative (1963) bis zu den derzeitigen Beratungsvorlagen. Es ist zu wünschen, dass das Ergebnis der herbstlichen Rätesession in der Herausgabe des Gesamtwerkes noch berücksichtigt werden kann.

Schluss siehe Seite 749

2) Inhalts- und Titelübersicht:

I. Die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt

Die Wohnungsnachfrage, deren Bestimmungsfaktoren und Indikatoren — Das Wohnungsangebot, seine Bestimmungsfaktoren (Erstellungskosten, Gewinnerwartungen, Mietpreise), seine bisherige und seine mutmassliche künftige Entwicklung — Die allgemeinen Probleme und die Problematik von Wohnungsmarktprognosen und die langfristigen Vorausschätzungen der Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt — Die Wohnungsmarktprognose als Entscheidungsgrundlage.

II. Ziele und Methoden der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik seit 1945

Die drei Hauptziele der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik: Die Wiederherstellung eines freien Wohnungsmarktes, die Schaffung eines gleichgewichtigen Wohnungsmarktes, die Gewährleistung wirtschafts- und sozialpolitisch erwünschter bzw. tragbarer Mietpreise — Die Methoden der öffentlichen Wohnungsmarktpolitik und ihre Problematik: Mietpreiskontrolle, Beschränkung der Kündigungsrechte, öffentlicher Wohnungsbau und öffentliche Wohnbauförderung und -sanierung — Notwendigkeit einer wohnungsmarktpolitischen Neuorientierung.

III. Grundzüge und Probleme einer rationalen wohnungsmarktpolitischen Konzeption

Rationalität und wohnungsmarktpolitische Konzeption — Das wohnungsmarktpolitische Zielsystem und die ihm dienenden Methoden: Wiederherstellung und Erhaltung der Marktfreiheit, Sicherung eines strukturell ausreichenden und konjunkturell störungsfreien Wohnungsangebotes, Sicherung einer angemessenen Wohnraumversorgung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen, Verbesserung der Wohn- und Siedlungsverhältnisse, Förderung einer breitgestreuten Wohneigentumsbildung — Die Kernprobleme der Konzeption und ihrer Verwirklichung: Das Problem der Einkommens/Mietpreis-Relation, das Problem der regionalen Strukturanalyse, das Problem der wohnungsmarktpolitischen Zusammenarbeit der verschiedenen Entscheidungsträger.