

Die Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues.

Nach einem Referat in der Jahresversammlung der Schweizerischen Statistischen Gesellschaft.
Bern, den 8. und 9. Oktober 1920.

Von Stadtrat Dr. K. Nägeli, St. Gallen.

1. Allgemeines.

Infolge der gewaltigen Verteuerung der Baukosten ist die private Bautätigkeit fast gänzlich lahmgelegt worden, ohne dass sie bisher in grösserm Umfange durch die gemeinnützige, d. h. genossenschaftliche oder kommunale Bautätigkeit hätte ersetzt werden können. Die Wiederaufnahme einer nur einigermaßen normalen Bautätigkeit setzt bei den heutigen Baupreisen eben Mietzinse voraus, die mehr als das Doppelte dessen ausmachen, was die Eigentümer bestehender, d. h. vor dem Kriege erstellter Wohnungen erhalten müssen, um wenigstens auf ihre Selbstkosten zu kommen. Derart erhöhte Mietzinse für die neu zu erstellenden Wohnungen können aber ganz naturgemäss nicht erhältlich gemacht werden, bevor die auf absehbare Zeit für den Wohnungsmarkt in erster Linie massgebenden bestehenden Wohnungen sich den heutigen Baukosten wenigstens einigermaßen angepasst haben. Der wirtschaftliche Kernpunkt des ganzen heutigen Wohnungsbauproblems liegt in dieser Ausgleichsfrage.

Wie soll nun dieser notwendige Ausgleich zwischen den Mietzinsen der bestehenden und der noch zu erstellenden Wohnungen erfolgen? Soll er sich selbst überlassen oder durch besondere Massnahmen beeinflusst werden?

Will man den Ausgleich einfach sich selbst überlassen und der privaten, spekulativen Bautätigkeit die baldige Behebung der Wohnungsnot überbinden, so wäre es nur folgerichtig, die Mieterschutzbestrebungen, welche eine ungebührliche Erhöhung der Mietzinse verhindern sollen, so rasch als möglich aufzuheben. Es kann und soll nicht bestritten werden, dass der Mieterschutz die natürliche Preisbewegung, die ohne weiteres wieder die Grundlage für eine normale Bautätigkeit schaffen würde, verhindert. Und doch kann und wird man diesen Schutz des Mieters vor der sonst drohenden allgemeinen Verteuerung seiner Lebenshaltung angesichts der beunruhigenden Folgen, die sich daraus für unser ganzes wirtschaftliches und soziales Leben ergeben würden, zur Zeit nicht preisgeben wollen. Es fehlt

zwar nicht an Stimmen aus interessierten Kreisen, welche die behördliche Verhinderung von Mietzinssteigerungen als eine verfehlte und sogar ungerechte Massnahme bezeichnen, weil sie dem Vermieter die Realisierung eines tatsächlich vorhandenen oder sich bildenden Wertzuwachses verwehre und die natürliche Entwicklung unterbinde. Dem ist entgegenzuhalten, dass die natürliche Entwicklung im Wohnungsbau durch den Krieg und dessen Folgen jäh gestört worden ist und dass sie erst wieder richtig einsetzen kann, wenn ihr eine zweckmässige Grundlage geschaffen und eine gewisse Abklärung über die zukünftige Gestaltung der Baupreise erreicht sein wird. In einer Zeit, wo alles nach Preisabbau, als dem sichersten, wenn nicht einzigen Mittel einer wirtschaftlichen Wiedergesundung, ruft, darf die Beseitigung der Wohnungsnot nicht nur durch eine schrankenlose Verteuerung der bestehenden Mietgelegenheiten erkauft werden, solange noch andere Möglichkeiten der Abhilfe vorhanden sind. Gewiss ist die künstliche Niederhaltung der Mietzinse nur eine primitive Notmassnahme, die nur von vorübergehender Dauer sein kann. Sie muss und wird verschwinden, sobald ein Ausgleich auf einer für unser wirtschaftliches Leben erträglichen, mittleren Linie gefunden und etwelche Stabilität in der Entwicklung der Baupreise vorhanden sein wird.

In erster Linie muss natürlich mit allen Mitteln eine *Verbilligung der Baupreise* angestrebt werden. Soweit diese abhängig sind von Materialpreisen und Löhnen, werden wenigstens für die nächsten Jahre keine grossen Hoffnungen gerechtfertigt sein. Immerhin ist zu erwarten, dass die Bemühungen des eidgenössischen Amtes für Arbeitslosenfürsorge, die Unternehmer und Lieferanten von Baumaterialien zu einem möglichst weitgehenden Entgegenkommen zu bewegen, einen gewissen Erfolg zu zeitigen vermögen. Andererseits ist auch in Übereinstimmung mit den Ausführungen, die der Bundesrat in seinem Bericht vom 9. Februar 1920 über die von ihm auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten getroffenen Massnahmen macht, zu hoffen,

dass es gelingen werde, durch Steigerung der Arbeitsleistung und durch eine bessere Arbeitsorganisation eine Herabminderung der Baukosten herbeizuführen. Noch mehr darf man sich vielleicht von den Bestrebungen der Fachmänner versprechen, durch Aufstellung einheitlicher Typen und Normen für gewisse Baugattungen sowie durch technische Fortschritte eine Verbilligung zu erreichen. Auch die Bauordnungen, die bisher allzusehr nur auf den Typus der grossen Mietkasernen zugeschnitten waren, können durch mannigfache Erleichterungen, die besonders dem Kleinhausbau gegenüber ohne Gefährdung von Gesundheit und Feuersicherheit möglich sind, entgegenkommen. Endlich wird auch die wohnungssuchende Bevölkerung selbst durch eine möglichste Herabsetzung übertriebener Wohnungsansprüche dazu beitragen können, die Mietzinsbelastung in den neuen Wohnungen günstig zu beeinflussen.

Soweit und solange nicht mit all diesen Mitteln eine genügende Verbilligung der Baukosten erzielt werden kann, muss versucht werden, den Ausgleich einstweilen durch *Zuschüsse* irgendwelcher Art so gut als möglich herbeizuführen.

2. Baukostenzuschüsse und Beteiligung der Arbeitgeber.

Solche Zuschüsse sind bisher von Bund, Kantonen und Gemeinden in Form von *Subventionen* und grundpfandversicherten Darlehen geleistet worden. Für das Jahr 1919 hat der Bund zur Förderung des Wohnungsbaues 10 Millionen Franken als unverzinsliche Beiträge und 12 Millionen Franken grundpfandversicherte Darlehen zu einem Zinsfuss von nur 4 % zur Verfügung gestellt. Gleichgrosse Summen mussten von den Kantonen und Gemeinden bewilligt werden. Die Wohnhäuser, deren Erstellung mit dieser Hilfe von Staat und Gemeinden ermöglicht wurde, sind gegenwärtig grösstenteils noch im Bau begriffen. Im laufenden Jahr hat die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates nochmals einen Kredit von 10 Millionen Franken bewilligt, der jedoch ausschliesslich für die Ausrichtung von unverzinslichen Beiträgen bestimmt ist. Eine weitere Beteiligung des Bundes am Wohnungsbau durch Übernahme von grundpfandversicherten Darlehen wurde abgelehnt. Bestrebungen, den Bund zu einem weitergehenden Entgegenkommen zu veranlassen, scheiterten an dem Willen, auch diese ausserordentlichen Massnahmen wieder abzubauen. Und doch werden mit Hilfe der bisher beschlossenen Subventionen insgesamt höchstens 5000—6000 neue Wohnungen in der ganzen Schweiz zur Erstellung gelangen, womit der Bedarf wohl bei weitem nicht gedeckt sein wird. Der Bundes-

rat selbst schätzte in seinem Bericht vom 9. Februar 1920 den heutigen Bedarf an Wohnungen in der ganzen Schweiz auf eine Bauwertsumme von 720 Millionen Franken. Er nahm ferner an, dass, wenn die Deckung dieses Bedarfes in 10 Jahren nachgeholt und gleichzeitig auch der jährlich hinzukommende laufende Bedarf gedeckt werden sollte, jährlich für 300 Millionen Franken Wohnungen errichtet werden müssten. Das würde nur bei einer Beitragsleistung von insgesamt 20 % — das Maximum der bisher erhältlichen Zuschüsse beträgt 30 % der Baukosten, wozu erst noch grundpfandversicherte Darlehen bis auf 20 % kommen — jährliche Subventionssummen von 60 Millionen Franken von Bund, Kantonen und Gemeinden erfordern. In einem spätem Bericht vom 25. Mai 1920 spricht zwar der Bundesrat nur noch von einem unmittelbaren Bedarf von rund 6800 neuen Wohnungen. Ob nun diese Schätzung, die doch etwas zu tief gegriffen zu sein scheint, oder die vom Bundesrat vorher angenommenen Zahlen mehr dem wirklichen Bedarf entsprechen, wird die eidgenössische Wohnungszählung im Dezember dieses Jahres ergeben. Es darf aber wohl schon heute festgestellt werden, dass die Subventionen in der bisherigen Form nur ein vorübergehender Notbehelf sind, und dass weder der Bund noch die Kantone und Gemeinden über die erforderlichen Mittel verfügen, um derartige Zuschüsse noch für eine Reihe von Jahren übernehmen zu können.

Auch der Bundesrat betont in seinem wiederholt erwähnten Bericht vom 9. Februar 1920, dass das Problem der vollständigen und dauernden Behebung der Wohnungsnot nach andern Gesichtspunkten gelöst werden müsse. Worin diese durchgreifenderen Massnahmen bestehen sollen, darüber spricht er sich allerdings noch nicht näher aus. Im Vordergrund steht vorläufig die *Heranziehung der industriellen Arbeitgeber* zur Mitwirkung am Wohnungsbau. Das eidgenössische Amt für Arbeitslosenfürsorge bemühte sich vorerst, dieses Ziel auf dem Boden der Freiwilligkeit zu erreichen durch einen moralischen Appell. Der Ruf ist nicht ganz ungehört verhallt, hatte aber doch nicht den gewünschten Erfolg. Wohl sind, wie übrigens schon vor dem Kriege, an einzelnen Orten durch die Initiative oder unter Mitwirkung industrieller Firmen stattliche und vielfach vorbildliche Wohnkolonien ins Leben gerufen worden. Ohne einen gesetzlichen Zwang wird es aber nicht gelingen, die Arbeitgeber in wünschbarem Umfange heranzuziehen. Es sind deshalb Vorbereitungen im Gange, durch einen Bundesratsbeschluss diesen Zwang zu verfügen. Der baldige Erlass einer solchen Verordnung ist dringend wünschenswert. Man darf aber von ihr keineswegs etwa eine volle und dauernde Lösung des Problems erwarten. Dazu bedarf es noch weitergreifender Massnahmen.

3. Weitere Vorschläge.

Direkt auf eine Lösung des Ausgleichsproblems steuert ein Vorschlag los, der an der Delegiertenversammlung des schweizerischen Verbandes zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues besprochen worden ist und der dahin geht, auf den noch zu billigen Bau-preisen erstellten Wohnungen zugunsten der neu zu erstellenden, teuern Wohnungen eine Abgabe zu erheben. Die Erträgnisse dieser *Miet- oder Ausgleichsteuer*, wie sie genannt worden ist, wären dazu bestimmt, die erhöhten Baukosten der Neubauten durch Zuschüsse herabzumindern. Der Gedanke, auf diese Weise einen direkten Ausgleich zwischen den Mietzinsen der bestehenden und der neuen Wohnungen herbeizuführen, wird voraussichtlich zunächst im Deutschen Reiche zur Verwirklichung gelangen. Die deutsche Regierung hat vor einigen Monaten den gesetzgebenden Behörden einen Entwurf unterbreitet, der zum Zwecke des Baukostenausgleichs eine Abgabe in der Höhe von 15 % des Nutzungswertes aller Gebäude vorsieht. Dieser Vorschlag fand im Reichsrat keine Zustimmung; dagegen wurde, wie der deutschen Presse entnommen werden konnte, ein Antrag angenommen, der gewissermassen ein Notgesetz für ein Jahr vorsieht mit einer Abgabe von 10 % des Nutzungswertes, wozu die Gemeinden noch Zuschläge erheben können. Welches Schicksal die Vorlage in der deutschen Nationalversammlung haben wird, bleibt abzuwarten. Wenn auch das Vorgehen des Deutschen Reichs, wo die Geldentwertung sich in einer noch viel grössern Verteuerung geltend macht, für unsere Verhältnisse nicht massgebend sein kann, so liegt es doch nahe, dass der angedeutete Weg zur Lösung des Ausgleichsproblems auch bei uns ernstlich in Erwägung gezogen wird. Von vorneherein kann aber wohl keine Rede davon sein, eine derartige Mietausgleichssteuer von Bundeswegen einzuführen. Deren Durchführung würde aus Zweckmässigkeitsgründen am besten den Gemeinden überlassen, die durch den kantonalen Gesetzgeber ermächtigt werden müssten, alljährlich über die Erhebung und die Höhe der Steuer Beschluss zu fassen. Auf diese Weise wäre eine richtige Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse und auch eine gerechte Abstufung im Sinne einer stärkern prozentualen Belastung der teuren Wohnungen möglich. Selbstverständlich kann eine solche Steuer auch nur den Charakter einer Notmassnahme haben, die für solange bestehen bleiben müsste, bis der erforderliche Ausgleich in den Mietzinsen wenigstens einigermaßen durchgeführt ist. Sie wäre in diesem Sinne eine logische Ergänzung des Mieterschutzes, der für sich allein, wie wir oben gesehen haben, die Wohnungsnot eher verschärft statt hebt. Ob auf diesem Weg in absehbarer Zeit ein praktischer Erfolg zur Behebung der Bautätigkeit erreicht werden kann, wird

die nähere Abklärung ergeben, die der Schweizerische Verband zur Förderung des Wohnungsbaues an die Hand genommen hat.

Bestechender ist auf den ersten Blick ein anderer Vorschlag, der dahin geht, es möchte der Bund die *Schweizerische Nationalbank* veranlassen, den für eine umfassende Wohnungsbautätigkeit nötigen Geldbedarf zu billigem Zinsfuss zu decken. In der Zinsfussreduktion soll dabei der Ausgleich für die Verteuerung der Baukosten gefunden werden. Nach diesem von Dr. ing. H. Weber in einer Broschüre näher ausgeführten Vorschlag wäre vom Bund eine besondere Darlehenskasse in Anlehnung an die Nationalbank zu schaffen, die zur Ausgabe von kurzfristigen, als öffentliche Zahlungsmittel geltenden Kassascheinen im Betrage der für die Deckung des Wohnungsbedarfes erforderlichen Gelder ermächtigt werden soll. Diese Notenausgabe denkt sich der Verfasser in der Höhe von 350 Millionen Franken, welcher Beitrag zur Deckung der vollen Baukosten von zirka 12—15,000 Wohnungen in der Form von Hypothekendarlehen zu 2½ % Zins (mit Einschluss der Verwaltungskosten) Verwendung finden soll. Da dieser reduzierte Zinsfuss unter der halben Höhe des heutigen privaten Zinsfusses sich bewegt, so würde er die erhöhten Baukosten nahezu ausgleichen. Gleichzeitig wäre bei diesem Vorschlag auch die bei allen andern Formen der Baukostenzuschüsse immer noch verbleibende Frage der übrigen Kapitalbeschaffung völlig gelöst. Ihm steht aber das eine grosse Bedenken im Wege, dass durch eine so umfangreiche neue Notenausgabe, auch wenn sie hypothekarisch gedeckt sein soll, eine weitere Steigerung der Teuerung und auch eine wesentliche Verschlechterung unserer Valuta bewirkt würde.

Eine im «Bund» vorgeschlagene Lösung will daher die Nationalbank in anderer Weise zu einer grosszügigen Finanzierung des Wohnungsbaues heranziehen. Danach soll aus dem Metallbestand von 620 Millionen Franken, durch welchen der schweizerische Notenumlauf zu nahezu 70 % gedeckt ist, eine Summe von rund 170 Millionen Franken zur Bekämpfung der Wohnungsnot zur Verfügung gestellt werden. Es bliebe dann immer noch eine Deckung der Noten in der Höhe von rund 50 % gegenüber dem gesetzlich vorgeschriebenen Minimum von 40 %. Das Gold soll im Ausland abgesetzt werden gegen Sichtguthaben, die von der Nationalbank dem schweizerischen Importhandel verkauft würden. Der Erlös wäre dem Bund als Darlehen gegen unverzinsliche Bundesschatzscheine zu überlassen und von diesem an die Darlehenskasse zuhanden der Hypothekar-Institute weiterzugeben. Die Verzinsung soll nur die Verwaltungskosten decken, also höchstens 1 % betragen. Es ist ohne weiteres klar, dass mit einer Summe von 170 Millionen Franken zu nur 1 % verzinslich eine

wirksame Förderung des Wohnungsbaues möglich wäre. Auch der Weg, auf dem dieses Geld dem in Frage stehenden Zweck zugeleitet werden soll, scheint wohl überlegt zu sein. Er vermeidet wohlweislich die Vermehrung des Notenumlaufes, um das Verhältnis zwischen Geld- und Güterversorgung im Inland nicht zu stören. Nicht entkräftet ist jedoch damit das Bedenken, dass durch jede wesentliche Verschlechterung der Notendeckung, ob sie nun durch eine Vermehrung der Notenausgabe oder durch eine direkte Verminderung der Golddeckung herbeigeführt wird, von ungünstigem Einfluss auf den Stand unserer Valuta wäre. Tatsächlich ist dieser Einwand auch erhoben worden.

Ein weiterer, vom Schweizerischen Verband der Mietervereine kürzlich gemachter Vorschlag will durch eine *Rationierung* der bestehenden Wohnungen die notwendigen Zuschüsse an die hohen Neubaukosten beschaffen. Das ist in der Weise gedacht, dass jeder über ein gewisses auf die Kopffzahl berechnetes Mindestmass hinausgehender Wohnanspruch zugunsten des Wohnungsbaues besteuert werden soll. Es würde sich also hier gewissermassen um eine auf die besser bemittelten Kreise beschränkte Variante der oben besprochenen Ausgleichssteuer handeln.

Allen diesen Vorschlägen stehen grosse Schwierigkeiten und Bedenken im Wege. Das darf aber nicht davon abhalten, sie einer gründlichen Würdigung zu unterziehen, wenn wir uns nicht einfach mit der Hoffnung auf einen doch noch eintretenden Preisabbau vertrösten und uns mit einer sich vermutlich noch mehr verschärfenden Wohnungsnot abfinden wollen.

Dabei muss aber im Auge behalten werden, dass neben dem Problem des Zinsenausgleichs auch die Frage der Kapitalbeschaffung ihre Lösung finden muss, wie das bei der vorgeschlagenen Mitwirkung der

Nationalbank der Fall wäre. War schon in normalen Zeiten die Unterbringung der Hypotheken keine leichte Sache, so ist sie heute vielfach zur Unmöglichkeit geworden. Dass der notwendige Neubau an Wohnungen nicht einfach den Gemeinden oder dem Staat überlassen werden kann, werden selbst die Anhänger des kommunalen Wohnungsbaues angesichts der finanziellen Lage, in welcher sich die durch die Kriegsfürsorgemassnahmen ohnehin übermässig belasteten öffentlichen Gemeinwesen befinden, ohne weiteres zugeben müssen. Der gemeinnützige Wohnungsbau — eine andere, d. h. auf spekulative Gewinne abzielende Bautätigkeit kommt ja heute kaum in Frage — ist heute mehr als je auf die genossenschaftliche Organisation verwiesen. Zahlreiche Baugenossenschaften sind in den letzten Jahren gegründet worden. Wie viele davon sind aber auf halbem Wege stehen geblieben, nicht nur, weil die aus den nähern Berechnungen sich ergebenden Mietzinse die Interessenten abschreckten, sondern weil sie die zur Finanzierung notwendigen Mittel nicht aufbringen konnten. Die bestehenden Hypothekarbanken konnten und können den gesteigerten Anforderungen in einer Zeit allgemeiner Geldknappheit nicht überall gerecht werden. Und doch sind gerade die Genossenschaften, die zum grössten Teil aus wenig bemittelten Mitgliedern bestehen, nicht in der Lage, ohne eine kräftige hypothekarische Belehnung die Ausführung der Projekte in Angriff zu nehmen. Es muss dafür gesorgt werden, dass sie mit ihren Ansprüchen an den Geldmarkt Gehör finden.

Jedenfalls kann daher der Bund auch an dieser wichtigen Frage der Finanzierung nicht achtlos vorbeigehen; er wird sie in der einen oder andern Weise so zu lösen suchen müssen, dass die notwendigen Gelder zu möglichst günstigen Bedingungen dem Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden.