

**5721****Bericht**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat des  
Nationalrates betreffend die regelmässige Durchführung  
von allgemeinen Wohnungszählungen**

(Vom 21. Februar 1950)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Am 3. April 1946 reichten Herr Nationalrat Dr. A. Schmid (Oberentfelden) und 49 Ratskollegen im Nationalrat folgendes Postulat ein:

«Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen, ob nicht regelmässig in allen Gemeinden des Landes Wohnungszählungen durchzuführen seien. Deren Ergebnisse wären durch das Eidgenössische Statistische Amt zu verarbeiten. So würden die zuverlässigen Grundlagen für eine sorgfältige, im allgemeinen Volksinteresse gelegene Wohnungspolitik geschaffen.»

Das Postulat nahmen wir am 6. April 1946 entgegen und stellten Ihnen eine nähere Prüfung Ihres Begehrens im Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten für die Volkszählung 1950 in Aussicht.

Wir beehren uns, Ihnen im folgenden Bericht zu erstatten und Ihnen unsere Stellungnahme bekanntzugeben.

## I.

Wie die Volkszählung sich nicht mit der blossen Zählung der Einwohner begnügt, so beschränken sich die neueren Wohnungszählungen nicht auf die Ermittlung der Zahl der Wohnungen. Bei einer Wohnungszählung hat jeder Wohnungsinhaber ein Erhebungsblatt auszufüllen, in dem nach seinen beruflichen Verhältnissen, nach der Art des Besitzes der Wohnung, der Wohnungsgrösse und -ausstattung, nach der Weitervermietung von Wohnräumen, der Zahl der Bewohner, nach dem Mietpreis, dem Baujahr des Hauses usw. gefragt wird.

Bei den Volkszählungen der Jahre 1860, 1870 und 1880 ermittelte man lediglich die Zahl entweder der bewohnten oder der bewohnbaren Räumlichkeiten. Die Ergebnisse waren jedoch so unbefriedigend, dass bei der Volkszählung von 1888 auf eine entsprechende Frage verzichtet wurde.

Die erste eigentliche Wohnungszählung führte im Jahre 1889 die Stadt Basel durch. Ihr folgten 1894 eine Enquete in Lausanne und von 1896 bis 1898 die Erhebungen in Bern, Zürich, Winterthur, St. Gallen, Luzern und Schaffhausen. Das Bedürfnis nach einer Wohnungszählung trat somit zuerst in den Städten auf, wo es auch heute noch am grössten ist.

Die Anregung, mit der eidgenössischen Volkszählung in den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern eine allgemeine Wohnungszählung zu verbinden, ging im Jahre 1910 vom Schweizerischen Städteverband aus. Die Bundesbehörden lehnten jedoch dieses Begehren ab. Sie befürchteten eine allzu starke Belastung der Zähler sowie der Haushaltungsvorstände und dadurch eine Beeinträchtigung der Zuverlässigkeit der Ergebnisse beider Erhebungen. Dagegen stellten sie es den Kantonen und Gemeinden frei, unmittelbar nach der Volkszählung eine Wohnungszählung vorzunehmen. Im Anschluss an die Volkszählung 1910 wurde in 43 Gemeinden eine Wohnungszählung durchgeführt. Der grosse Fortschritt gegenüber früheren Erhebungen bestand darin, dass dieser Zählung überall die gleiche Fragestellung zugrunde lag und die Aufarbeitung der Ergebnisse nach einheitlichen Richtlinien erfolgte.

Die Wohnungsnot während des ersten Weltkrieges und nachher verstärkte den Wunsch nach einer eidgenössischen Wohnungszählung, was vor der Volkszählung 1920 in verschiedenen Zuschriften an die Bundesbehörden zum Ausdruck kam. So beantragte der damalige Präsident des Schweizerischen Verbandes zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaues, Herr Nationalrat Dr. Klöti, eine Wohnungszählung in der ganzen Schweiz oder wenigstens in allen industriellen Kantonen und allen grösseren Gemeinden. Die Eidgenössische Statistische Kommission vertrat jedoch die Ansicht, eine allgemeine, auf sämtliche Gemeinden auszudehnende Wohnungszählung sei nicht notwendig und würde, da die Wohnungsfrage ein spezifisches Städteproblem sei, zu weit führen. Der Entscheid über die Teilnahme an einer solchen Zählung sei den Kantonen und Gemeinden zu überlassen.

Nachdem Herr Nationalrat Klöti im April 1920 eine Motion eingereicht hatte, die den Bundesrat einlud, mit der Volkszählung 1920 eine Wohnungszählung zu verbinden, befasste sich die Eidgenössische Statistische Kommission erneut mit dieser Frage. Auf ihren Antrag nahm der Bundesrat, nachdem Herr Nationalrat Klöti seine Motion zurückgezogen hatte, in die Verordnung vom 13. August 1920 betreffend den Vollzug der Volkszählung und der Wohnungsenquete folgende Bestimmung auf:

«In den Gemeinden mit über 5000 Einwohnern, in den Nachbargemeinden der grösseren Städte sowie in andern, von den Kantonsbehörden bestimmten Gemeinden ist mit der Volkszählung eine Wohnungszählung zu verbinden.»

Von der Ermächtigung, die Wohnungszählung auf Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern auszudehnen, machten 17 Kantone Gebrauch. In den Kantonen Zürich, Solothurn, Basel-Stadt und Neuenburg wurde die Wohnungszählung sogar in allen Gemeinden durchgeführt.

Insgesamt sind 652 Gemeinden mit rund 2,3 Millionen Einwohnern, also fast drei Fünftel der damaligen Bevölkerung, von der Wohnungszählung erfasst worden, davon 562 Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern. Zu bemerken ist, dass die Fragen nicht überall mit der erwünschten Sorgfalt beantwortet wurden und die Ergebnisse deshalb nicht für alle Gemeinden ermittelt werden konnten.

Vor der Volkszählung 1930 ist die Durchführung einer Wohnungszählung erneut besprochen worden. Auf eine allgemeine Wohnungszählung wurde jedoch verzichtet, dagegen den kantonalen Behörden die Möglichkeit geboten, auf eigene Kosten «für ihr ganzes Gebiet oder für einzelne ihrer Gemeinden gleichzeitig mit der Volkszählung und durch das gleiche Personal andere statistische Erhebungen zu veranstalten». Gestützt auf diese Bestimmung der bundesrätlichen Verordnung über den Vollzug der Volkszählung vom Jahre 1930 führten 104 Gemeinden eine Wohnungszählung durch, davon 38 vornehmlich industrielle Gemeinden der Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Basel-Land und Graubünden mit weniger als 5000 Einwohnern.

Vor der Volkszählung 1941 setzten sich der Verband Schweizerischer Statistischer Ämter, der Verband Schweizerischer Haus- und Grundeigentümervereine, der Schweizerische Mieterverband sowie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement für eine Wohnungszählung entweder in allen oder doch in den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern ein. Da bei den kantonalen Regierungen sich kein allgemeines Bedürfnis für eine Wohnungszählung geltend machte und die Gemeindeverwaltungen sehr stark mit kriegswirtschaftlichen Aufgaben und Arbeiten belastet waren, sahen die Bundesbehörden davon ab, eine Wohnungszählung vorzuschreiben. Wie im Jahre 1930 stellte es der Bundesrat den Kantonen frei, «für ihr ganzes Gebiet oder einzelne Gemeinden eine Wohnungszählung anzuordnen». Die Kosten für die Wohnungszählung hatten die betreffenden Kantone und Gemeinden selbst zu tragen. Durchgeführt wurde die Erhebung in 175 Gemeinden — 51 mit mehr und 124 mit weniger als 5000 Einwohnern — mit einer Wohnbevölkerung von gegen 1,4 Millionen Personen. Nach einheitlichen Grundsätzen aufgearbeitete Ergebnisse liegen jedoch nur für 91 Gemeinden vor.

Eine alle Siedlungen der Schweiz umfassende Wohnungszählung ist somit in der Schweiz noch nie durchgeführt worden. Auch ausserhalb unserer Landesgrenzen fanden bis heute vollständige Wohnungserhebungen nur in sehr wenigen Ländern statt.

## II.

Das Bedürfnis nach einer Wohnungszählung ist immer dann am grössten, wenn auf dem Wohnungsmarkt ungewöhnliche Verhältnisse — Knappheit

oder Überfluss — eintreten. Die Lage gleicht heute derjenigen nach dem ersten Weltkrieg, als, wie wir bereits ausführten, vom Bunde aus eine Wohnungszählung angeordnet wurde. Seither mussten sich in vermehrtem Masse auch die Bundesbehörden mit Fragen des Wohnungsbaues befassen. Von ihnen ist an einer Wohnungserhebung am meisten interessiert das Volkswirtschaftsdepartement, das für Beschäftigungsmöglichkeiten im Falle zunehmender Arbeitslosigkeit zu sorgen, nötigenfalls neue Interventionen auf dem Wohnungsmarkt zu prüfen, über Begehren der Hausbesitzer zu entscheiden und sich mit den Berechnungsgrundlagen der Indexziffer der Mietpreise zu befassen hat. Das Volkswirtschaftsdepartement empfiehlt deshalb die Durchführung einer Wohnungszählung in Verbindung mit der nächsten Volkszählung.

Wie in früheren Volkszählungsjahren liegt wiederum eine Eingabe des Zentralverbandes Schweizerischer Haus- und Grundeigentümerversine vor, der sich ebenfalls für eine allgemeine Wohnungszählung im Jahre 1950 einsetzt.

Zweifelsohne hat die Wohnweise grossen Einfluss auf die sozialen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Volkes; sie zu kennen, ist wichtig für die Beurteilung der Lebenshaltung und des Wohlergehens der Bevölkerung. Die Ergebnisse von periodischen Erhebungen lassen Schlüsse zu über die soziale Entwicklung eines Landes. Alle diese Kenntnisse vermittelt am besten eine Wohnungszählung.

Die Wünschbarkeit einer Wohnungszählung liegt also vor, um so mehr als die letzten beiden Erhebungen kein vollständiges Bild über die Wohnverhältnisse des Schweizervolkes verschafften. Wir sind deshalb bereit, mit der Volkszählung vom 1. Dezember 1950 eine Wohnungszählung anzuordnen.

### III.

Das Postulat von Herrn Nationalrat Schmid wünscht die Durchführung der Wohnungszählung in allen Gemeinden der Schweiz, also nicht nur in den Städten und grösseren Industrieorten, sondern auch in den kleinsten Land- und Berggemeinden. Der Zentralverband Schweizerischer Haus- und Grundeigentümerversine vertritt die gleiche Auffassung, wobei er für die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern die Verwendung eines einfacheren Fragebogens vorschlägt. Besteht in den Land- und Berggebieten ein Bedürfnis für eine Enquete über die Wohnverhältnisse? Würde eine Wohnungszählung in diesen Gegenden brauchbare Ergebnisse liefern oder beständen hier allzu grosse zähltechnische Schwierigkeiten? Diese beiden Fragen sollen im folgenden erörtert werden.

Wie die bisherigen Wohnungszählungen zeigen und wie bereits ausgeführt wurde, hat sich der Wunsch zur Abklärung der sozialen, hygienischen und wirtschaftlichen Wohnverhältnisse zuerst und zumeist in den Städten geltend gemacht, wo die Wohnungsstatistik als wichtiger Bestandteil der Kommunalstatistik mit Recht intensiv gepflegt wird. Die früheren schweizerischen Woh-

nungserhebungen beschränkten sich im allgemeinen auf die Gemeinden der Städte- und Industriekantone, während die Land- und Bergkantone auf derartige Zählungen sozusagen ganz verzichteten. Diese Erscheinung dürfte unter anderem damit zu erklären sein, dass das Problem des Wohnungsmarktes namentlich in den Gebirgsgemeinden überhaupt keine oder doch nicht die Rolle spielt wie in den Städten. Ferner fehlt diesen Gemeinden meist der für solche Zählungen notwendige Verwaltungsapparat.

Andererseits soll nicht bestritten werden, dass die Wohnverhältnisse in vielen Berggebieten einer Verbesserung dringend bedürften. Sei es, dass grossen Familien zu wenig Räume zur Verfügung stehen, sei es, dass die Wohnungen in baulicher oder hygienischer Hinsicht unzulänglich sind. Von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet, wäre eine Erhebung über die Wohnverhältnisse gerade in den kleinsten Gemeinden zu begrüssen. Es sei auch an die Postulate erinnert, die wir vom Nationalrate entgegengenommen haben und die vom Bunde finanzielle Mittel verlangen zur Ausbesserung bestehender und zur Errichtung neuer Wohnungen besonders in den Gebirgsgegenden. Eingehendere Kenntnisse über die Wohnverhältnisse in den Land- und Gebirgsgegenden wären auch wünschbar im Hinblick auf den Artikel 34<sup>quinties</sup> der Bundesverfassung, nach dem der Bund befugt ist, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen.

Wenn wir trotzdem auf eine allgemeine Wohnungserhebung in den ausgesprochenen Land- und Berggemeinden verzichten möchten, so geschieht dies aus folgenden Gründen. Eine Wohnungsenquete mit der bisher in den Städten angewandten Fragestellung kommt wegen der vollständig anderen Wohn- und Besitzverhältnisse in diesen Gemeinden wohl kaum in Betracht. Eine Ermittlung der Mietpreise beispielsweise würde hier auf sehr grosse Schwierigkeiten stossen, ist es doch vielfach üblich, dass im Mietpreis Pflanzland oder Brennholz inbegriffen ist oder eine Wohnung gegen Arbeitsleistungen vermietet wird. Wollte man diese Schwierigkeiten durch Zusatzfragen beseitigen, so müsste die Fragestellung über Gebühr erweitert werden, was wiederum die Qualität der Ergebnisse beeinträchtigen würde.

Wohl könnte, wie dies vom Zentralverband Schweizerischer Haus- und Grundeigentümervereine in seiner Eingabe angeregt wird, für die Zählung in den Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern ein einfacherer Fragebogen verwendet werden als in den Städten. Doch müsste auch dann mit grossen Fehlerquellen gerechnet werden. Einmal verfügen die meist ehrenamtlichen Behörden der kleinen Gemeinden nicht über die erforderliche Erfahrung für eine einheitliche und sorgfältige Durchführung einer solchen, für sie neuen und zusätzlichen Zählung. Zudem kämen die Besonderheiten der ländlichen Wohnweise bei einer einfachen Fragestellung gar nicht zum Ausdruck. Wir sind daher der Auffassung, dass eine allgemeine Wohnungszählung in den Land- und Gebirgsgegenden zu keinen befriedigenden Resultaten führen würde. Mit der Anordnung einer solchen Erhebung müsste wahrscheinlich auch eine weniger gute Beantwortung der Fragen auf der Volkszählungskarte in Kauf genommen werden.

Viel mehr versprechen wir uns von einer eigentlichen Wohnungs-enquete in einigen typischen Land- und Berggemeinden, die von besonders instruierten, ortskundigen Zählern durchzuführen wäre. Mit verhältnismässig bescheidenen Mitteln könnten einheitliche und vollständige Ergebnisse gewonnen werden, die auch allgemeine Schlüsse zulassen über die besondere Wohnweise unserer Land- und Bergbevölkerung.

Aus den genannten Gründen scheint es uns richtig, die allgemeine Wohnungszählung auf die Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern zu beschränken und in den übrigen Orten stichprobenweise Erhebungen durchzuführen.

Da die politischen Gemeinden nicht mehr zugleich wirtschaftliche und siedlungsgeographische Einheiten bilden, soll die Zählung auch auf die Vororte der Städte, unbekümmert um deren Einwohnerzahl, ausgedehnt werden.

Folgende Übersicht, die sich auf die Ergebnisse der Volkszählung 1941 stützt, zeigt die Verteilung der Haushaltungen und Einwohner auf die verschiedenen Grössenklassen.

Gemeindekategorie	Zahl der Gemeinden	Haus-haltungen	Einwohner
Gemeinden mit 5000 und mehr Einwohnern . . . . .	106	565 649	1 904 145
Vororte der Städte mit weniger als 5000 Einwohnern . . . . .	51	32 925	114 707
Zusammen . . . . .	157	598 574	2 018 852
Ubrige Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern . . . . .	2 946	548 455	2 246 851
Ganze Schweiz . . . . .	3 103	1 147 029	4 265 703

Mit einer allgemeinen Wohnungszählung in den 106 Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern und in 51 städtischen Vorortsgemeinden mit kleinerer Wohnbevölkerung würden über die Hälfte aller Haushaltungen und 47 Prozent der Bevölkerung erfasst.

#### IV.

Im Bundesgesetz vom 23. Heumonat 1870 betreffend die amtlichen statistischen Aufnahmen in der Schweiz ist unter anderem auch die Finanzierung der eidgenössischen Zählungen geregelt. Darnach sind «die Kosten der allgemeinen Anordnungen sowie der Zusammenstellung und Veröffentlichung der Ergebnisse vom Bunde, diejenigen der direkten Erhebung dagegen von den Kantonen zu tragen, unter dem Vorbehalt ihrer eigenen Bestimmung über die Verteilung derselben». Mit andern Worten, die Entlöhnung der Zähler

haben die Kantone oder Gemeinden zu übernehmen, während der Druck der Erhebungsformulare und der Resultate sowie die Aufarbeitung des Zählmaterials auf Kosten des Bundes gehen.

Führte man die Wohnungszählung in allen 3103 Gemeinden durch, so würde die Aufarbeitung des Zählmaterials durch das Eidgenössische Statistische Amt je nach der Vollständigkeit und Richtigkeit der Antworten 800 000 bis 900 000 Franken kosten. Für die Erhebungsformulare wären etwa 10 000 und für den Druck der Ergebnisse etwa 30 000 Franken einzusetzen. Beschränkt man die Erhebung auf die Gemeinden mit über 5000 Einwohnern sowie auf die Vorortgemeinden unserer Städte mit weniger als 5000 Einwohnern, so reduzieren sich die Kosten auf etwa 500 000 Franken. Die Begrenzung der Wohnungszählung auf die grösseren Gemeinden empfiehlt sich somit auch aus finanziellen Gründen.

Für die Erhebung in ausgewählten Stichgemeinden der ländlichen und Berggebiete ist, je nachdem fünf oder zehn Prozent der Wohnungen einbezogen werden, mit Kosten im Ausmass von rund 50 000 oder 100 000 Franken zu rechnen.

Die Kosten einer allgemeinen Wohnungszählung, wie wir sie vorgesehen haben, würden sich somit für den Bund insgesamt auf etwa 550 000 bis 600 000 Franken belaufen, eine Ausgabe, die wir für diesen Zweck als tragbar erachten.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang an den Bericht des Sparexperten des Statistischen Amtes, in dem angeregt wird, die Volkszählung von 1950 in einfacherem Rahmen durchzuführen als jene von 1941, wodurch die Kosten um mindestens 600 000 Franken gesenkt werden sollten. Die Einsparung durch eine Vereinfachung der Volkszählung würde also aufgewogen durch die Ausgaben für eine Wohnungszählung.

## V.

Nach dem vorliegenden Postulat sollen die Wohnungszählungen inskünftig regelmässig durchgeführt werden. Die Regelmässigkeit wäre am besten gewährleistet, wenn die Erhebungen über die Wohnverhältnisse mit den alle zehn Jahre wiederkehrenden Volkszählungen vorgenommen würden. Doch sind wir der Auffassung, dass von einer gesetzlichen Verankerung periodischer Wohnungszählungen abgesehen und von Volkszählung zu Volkszählung Bestimmungen über die Durchführung und den Umfang einer Wohnungszählung erlassen werden sollten, die sich nach den jeweiligen Bedürfnissen zu richten hätten. So wäre es möglich, vor jeder Volkszählung je nach Notwendigkeit und Dringlichkeit eine Wohnungszählung für das ganze Land oder nur für bestimmte Gemeindegrössenklassen anzuordnen.

Für die Anordnung regelmässiger Wohnungszählungen ist die Bundesversammlung zuständig, denn nach dem bereits zitierten Bundesgesetz vom 23. Heumonat 1870 können sämtliche statistische Aufnahmen und Zählungen, welche sich auf die ganze Schweiz erstrecken und in gewissen Perioden wieder-

kehren sollen, nur durch Beschluss der Bundesversammlung angeordnet werden. Ist dagegen eine aufzunehmende statistische Erhebung nur eine einmalige, so steht die Anordnung derselben in der Befugnis des Bundesrates.»

## VI.

Auf Grund dieser Erwägungen beabsichtigen wir, dem Postulat von Herrn Nationalrat Schmid wie folgt nachzukommen:

1. In Verbindung mit der Volkszählung 1950 wird für alle Gemeinden der Schweiz, die am 1. Dezember 1941 mehr als 5000 Einwohner zählten, sowie für die Vorortgemeinden der Städte mit kleinerer Einwohnerzahl eine Wohnungszählung angeordnet.
2. Ausserdem wird die Wohnungszählung auf Wunsch der kantonalen Regierungen in einer kleineren Zahl von typischen Land- und Berggemeinden durchgeführt. Das Statistische Amt bezeichnet diese Stichgemeinden im Einvernehmen mit den zuständigen kantonalen Behörden.
3. Die Kosten für den Druck der Erhebungsformulare sowie der Ergebnisse und für die Aufarbeitung des Zählmaterials übernimmt der Bund, während die Zählung selbst zu Lasten der Kantone geht (Bundesgesetz vom 23. Juli 1870).
4. Den kantonalen Regierungen wird es freigestellt, auf ihre eigenen Kosten auch in Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern und in solchen, die nicht als Stichgemeinden bezeichnet werden, mit den gleichen Erhebungsformularen eine Wohnungszählung durchzuführen. Die hierfür erforderlichen Fragebogen stellt der Bund zur Verfügung.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 21. Februar 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Max Petitpierre**

Der Bundeskanzler:

**Leimgruber**

---

**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat des Nationalrates  
betreffend die regelmässige Durchführung von allgemeinen Wohnungszählungen (Vom 21.  
Februar 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5721
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1950
Date	
Data	
Seite	580-587
Page	
Pagina	
Ref. No	10 036 949

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.