

Wohnraumförderung - ein Instrument der Raumordnung? Exposé, NDK/NDS "Entscheidungsfaktor Raum"

Report

Author(s):

Schmid, Martin

Publication date:

2002

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004426639>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Exposé

Wohnraumförderung – ein Instrument der Raumordnung?

Die zukünftige Wohnungspolitik des Bundes aus raumplanerischer Sicht

Seit dem 1. Januar 1975 hat der Bund den Wohnungsbau und den Eigentumserwerb auf Grund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) gefördert. Im Dezember 2001 wurden die letzten Gesuche um Bundeshilfe gemäss WEG bewilligt. Die Immobilienkrise der Neunzigerjahre hat verschiedene Schwachstellen der WEG-Förderung an den Tag gebracht. Das Instrumentarium für die Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes soll deshalb geändert werden. Dies bezweckt das neue Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG).

Der Bundesrat beantragt für die Jahre 2003 bis 2006 einen Rahmenkredit von 567 Millionen Franken für Darlehen und Beteiligungen sowie 1'775 Millionen Franken für Eventualverpflichtungen (Bürgschaften und Rückbürgschaften). Mit den Darlehen sollen in den vier Jahren rund 6'900 Wohnungen sowie 4'800 Miet- und Eigentumsobjekte gefördert werden. Die Botschaft des Bundesrates befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Sofern das Parlament dem Gesetz und den beantragten Krediten zustimmt, könnte das bisherige Förderungsgesetz (WEG) im Laufe des Jahres 2003 abgelöst werden.

Abgestützt auf die Botschaft des Bundesrates über das WFG und weiteren allgemeine Grundlagen zur neuen Gesetzgebung soll die raumplanerische Wirkung des neuen Wohnraumförderungsgesetzes dargelegt werden.

Folgende Themen stehen dabei im Vordergrund:

- Schwergewicht der künftigen Wohnraumförderung und die wichtigsten Änderungen im Vergleich zur bisherigen Politik
- Übereinstimmung der Zielsetzungen des WFG mit den raumordnungspolitischen Grundsätzen
- Anforderungen aus dem WFG an die Raumordnungspolitik

Der Wohnungsmarkt ist primär eine Aufgabe der Privatwirt-

schaft. Der Staat hat dementsprechend Förderungsmassnahmen, die in ein marktwirtschaftliches System eingreifen, sorgfältig abzuwägen. Das Mass der staatlichen Tätigkeit gab bereits im Vernehmlassungsverfahren und während der Behandlung des Geschäftes im Ständerat Anlass zur Diskussion [1]. Der erste Abschnitt beleuchtet deshalb, worin der Fördertatbestand für das staatliche Engagement besteht, welche Zielsetzungen der Bund dabei verfolgt und mit welchen Massnahmen die Wohnungspolitik umgesetzt werden soll.

1 Warum sich der Bund stark macht

Grundlage für die staatliche «Einmischung» bildet Artikel 108 der Bundesverfassung [2], der den Bund verpflichtet Förderungsmassnahmen zu ergreifen. Diese Aufgabe wurde mit der Aufnahme von Sozialzielen in der Bundesverfassung (BV Art. 41) bekräftigt: Wohnen gehört somit wie Nahrung, Sicherheit oder Bildung zu den Grundbedürfnissen [3]. Bisher wurde dieser Verfassungsauftrag hauptsächlich durch das WEG erfüllt. Zudem unterstützt der Bund mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten (WS) vom 20. März 1970 speziell die ländlich geprägten Berggebiete. Die WS-Förderung ist in den Finanzausgleich eingebunden. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) beschlossen an dieser Praxis festzuhalten.

In der Beratung zur NFA wurde vorerst die Wohnraumförderung vollumfänglich den Kantonen zugewiesen. In der Vernehmlassung stiess dieser Vorschlag auf starken Widerstand und wurde schliesslich aus dem NFA-Projekt ausgeklammert. Durch diesen Entscheid muss sich der Bund weiterhin der Förderung von Wohnraum und Wohneigentum annehmen und die Zukunft in einer separaten Vorlage entschieden werden.

Diese liegt nun mit dem Entwurf des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) dem Parlament vor.

1.1 Überlegungen zur Wohnungspolitik

Für das weitere Engagement des Bundes sind nebst dem Verfassungsauftrag folgende Aspekte für den Bund von Bedeutung:

- *Wohnungspolitik gehört zur gesellschaftlichen Prophylaxe. Sie kann zum sozialen Frieden, zum Abbau von Verwahrlosung und Vandalismus, zur Integration der Generationen und ausländischen Bewohnerschaft oder zur besseren Akzeptanz von wirtschaftlichen Veränderungen beitragen. Dadurch entlastet sie die Fürsorge und Sozialwerke. Gute Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind aber auch Trümpfe für die Schweiz als Wirtschaftsstandort und gelten vor allem bei Unternehmen mit hoher Wertschöpfung als Standortvorteil.*
- *Wohnungspolitik wirkt sich auf andere Politikbereiche aus und ist selber Bestandteil ressortübergreifender Anliegen, bei denen dem Staat seit jeher eine wichtige oder ausschliessliche Rolle zukommt, so z.B. im Mietrecht, in der Raumplanung, der Altersvorsorge, dem Sachenrecht, der regionalen Wirtschaftsförderung, beim Umweltschutz oder in der Verkehrs- und Fiskalpolitik.*
- *Das Wohnungswesen ist von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung und hat enge Verknüpfungen mit den Boden-, Bau- und Finanzmärkten. Wohnraum ist prinzipiell nach den Regeln der Marktwirtschaft zu erstellen und zu verteilen. Der Wohnungsmarkt unterliegt jedoch starken zeitlichen Schwankungen. Das Angebot ist äusserst unelastisch, was bei Nachfragesteigerungen regelmässig zu Preiserhöhungen und Verschärfungen des Mietrechts führt. Die Wohnung weist als Wirtschaftsgut zudem verschiedene Merkmale auf, die mit den Anforderungen einer rein marktwirtschaftlichen Leistungserstellung kollidieren. Der Marktprozess führt zu Ergebnissen, welche den realen Bedürfnissen und Möglichkeiten weiter Bevölkerungskreise zu wenig Rechnung tragen. Einkommensschwache Haushalte*

müssen einen zu grossen Anteil ihrer verfügbaren Mittel für eine bedürfnisgerechte Wohnung ausgeben. Personen und Haushalte werden auf Grund persönlicher Umstände am Markt diskriminiert. Wohnungspolitik soll daher volkswirtschaftlich kostspielige Zyklen glätten und partielles Marktversagen korrigieren.

- Wohnungspolitik kann darüber hinaus zur Erfüllung verschiedener traditioneller Aufgaben des Staates einen direkten Beitrag leisten. Dazu gehören die Bereitstellung der Infrastruktur, die Sorge um optimale wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Pflege kultureller Anliegen, die Erstellung von statistischen Grundlagen, die Unterstützung von Forschung, Ausbildung und Entwicklung insbesondere in Branchen, die kleinbetrieblich strukturiert sind und denen das Potenzial für Grundlagenarbeiten fehlt. Weitere Aufgaben sind die Verfolgung spezifischer gesellschaftlicher Anliegen, sei es die Eigentumsstreuung, die Altersvorsorge, die Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen oder die Förderung der Nachhaltigkeit.
(Botschaft des Bundesrates zum WFG, 1.2.1 Gründe für ein wohnungspolitisches Engagement)

Der Bund beschränkt seine Tätigkeit auf Förderungen von marktergänzenden Eingriffen, weil die Wohnungsversorgung primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft ist. Diese soll vor allem finanziell schwächer gestellten Haushalten den Zugang zum Wohnungsmarkt ermöglichen. Für die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum will der Bund die bisherige praktizierte Objekthilfe weiterführen und nicht, wie dies von einigen Kantonen und Parteien gefordert wurde, mittels Subjekthilfen die direkt betroffenen Personen unterstützen. Die Wirkung der Subjekthilfen ist zwar unbestritten, kann aber nicht an ein Angebot von preisgünstigen Wohnungen gekoppelt werden. Die Umstellung auf die Subjekthilfe wäre wohl auch mit einem Rückzug des Bundes aus der künftigen Wohnbauförderung

verbunden, weil dafür die Kantone und Gemeinden die besseren Voraussetzungen für den Vollzug mitbringen. Die landesweit gültige und etablierte Förderungsphilosophie ginge damit verloren und würde durch unterschiedliche kantonale Handhabungen abgelöst. Dazu müssten die kantonalen Verwaltungen neu aufgebaut oder ausgebaut werden. Der administrative Aufwand würde dadurch vervielfacht, weil die im Rahmen des WEG eingegangenen Verpflichtungen weiterhin durch den Bund betreut werden müssten. Insgesamt wäre somit mit einem höheren Finanzbedarf zu rechnen (Botschaft zum WFG). Ein Blick über die Grenze zeigt, dass die meisten EU-Länder gesetzliche Grundlagen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung kennen.

In Deutschland beispielsweise wurde auf den 1.1.2002 ein neues Wohnraumförderungsgesetz des Bundes in Kraft gesetzt (Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, vom 13. September 2001). Dieses verfolgt vorwiegend die Erhaltung und Stärkung des sozialen Wohnungsbaus. Im Unterschied zur Schweiz liegt die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Wohnbauförderung nicht beim Bund selbst, sondern bei den Bundesländern. Der Bund legt die rechtlichen Rahmenbedingungen fest und stellt jährlich Finanzmittel in der Höhe von 230 Millionen Euro in Form von Darlehen zur Verfügung. Der Bund kann darüber hinaus auch Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen übernehmen.

1.2 Welche Zielsetzungen werden verfolgt?

Mit dem vorliegenden Wohnraumförderungsgesetz will der Bund seine Tätigkeit auf das «Kerngeschäft» konzentrieren. Die generelle Förderung des Wohnungsbaus ist keine Zielsetzung des WFG. Ebenfalls entfallen der vorsorgliche Landerwerb sowie die Erschliessungshilfen, wie dies im EG noch der Fall war. Im Rahmen der Überlegungen des Bundes zum Förderungsstatbestand

ergeben sich für die zukünftige Förderung vier Hauptziele:

- Die Förderung eines Angebots von preisgünstigen Mietwohnungen für wirtschaftlich benachteiligte Personen und Haushalte
- Die Förderung von preisgünstigem Wohneigentum
- Die Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus
- Die Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen, insbesondere die Erhöhung der Markttransparenz
(Botschaft des Bundesrates zum WFG, 1.4.3 Ziele)

Die Förderung des Wohneigentums ist weiterhin als Zielsetzung festgelegt, soll aber nicht mehr schwergewichtig behandelt werden. Dies zeigt sich auch aus dem beantragten Rahmenkredit, der zu 2/3 für Wohnungen und weitere Mietobjekte eingesetzt werden soll. Gründe für den partiellen Rückzug aus der Eigentumsförderung liegen in der heute bereits möglichen Begünstigung von Wohneigentum über die berufliche und freiwillige Vorsorge. Zudem sind steuerliche Abzüge möglich (Schuldzinsen und Unterhaltskosten) und mit einem allfälligen Wechsel der Eigentumsbesteuerung sind weitere fiskalische Anfangserleichterungen zu erwarten.

Im Zentrum steht die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Diese sollen zukünftig als Trägerschaft zur Umsetzung der Förderungspolitik miteinbezogen werden. Hauptsächlich will der Bund seine finanziellen Mittel für die Erneuerung bereits bestehender Wohnbauten und Siedlungen einsetzen. Eine Unterstützung für Erneuerung macht hinsichtlich des «Gebäudeparks Schweiz» Sinn: Über 80% der Wohnbauten wurden vor 1980 erstellt (siehe Figur 1). Zudem entspricht das vorhandene Wohnungsangebot nicht mehr den veränderten Lebensgewohnheiten (zu kleine Mietwohnungen, Mangel an erschwinglichen Eigentumsobjekten, schlechte Umfeldqualität).

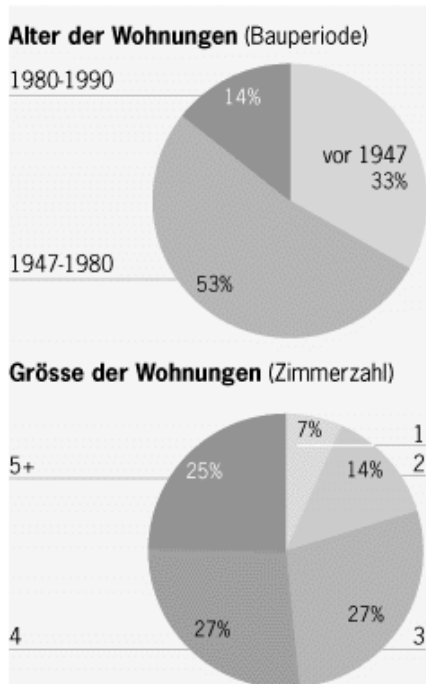


Fig. 1: Aspekte des Wohnens 1990, Quelle: Bundesamt für Statistik 2002

Nebst den vier Hauptzielen will der Bund mittels Forschungs- und Beratungstätigkeit für das gesamte Wohnungswesen allgemeine Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung erarbeiten und zur Verfügung stellen. Als wichtige Grundlage zum Thema Nachhaltigkeit im Wohnungsbau ist die Habitat-Agenda zu erwähnen, die im Rahmen der UN-Konferenz Habitat II verabschiedet wurde und von der Schweiz gestützt wird [4]. Hauptanliegen der Habitat-Agenda sind:

- Zusammenarbeit der Akteure auf allen Ebenen
- Nachhaltige Siedlungs- und Stadtentwicklung
- Elemente einer zukunftsfähigen Wohnungspolitik

Im übrigen sollen die Transparenz des Wohnungsmarktes und die Kenntnisse zu diesem Markt verbessert werden.

Das BWO kann in seinen Ausführungsbestimmungen zum WFG örtliche Prioritäten setzen, wo die Fördermittel eingesetzt werden sollen.

Um die Wirksamkeit der Wohnungspolitik im Hinblick auf die Ziele der Agglomerationspolitik

zu verstärken, sollten bei der Festlegung von Prioritäten allfällige lokale Initiativen zur Erarbeitung von Gesamtkonzepten für die Verbesserung der städtischen Umgebung berücksichtigt werden. Solche Gesamtkonzepte würden es ermöglichen, die Wohnraumförderung in eine kohärente Aktion zur Revitalisierung der Städte einzubetten.

2 WEG und WFG im Vergleich

Neben Reduktion der besprochenen Zielsetzung liegt der Hauptunterschied im Wechsel vom dynamischen Finanzierungsmodell mit periodischen Mietzinserhöhungen des WEG, hin zur Grundverbilligung mittels Darlehen. Damit nimmt der Bund die offenkundig gewordenen Schwierigkeiten in den Neunziger Jahren auf [5]. Figur 2 gibt einen Überblick, mit welchen Massnahmen die bisherige Förderungspolitik umgesetzt wurde und wie diese künftig vorgesehen ist.

Als Instrumente sieht das WFG zinslose oder zinsgünstige Darlehen und Bürgschaften vor. Im Mietwohnungsbereich werden die Darlehen pauschal nach Wohnungsgrössen ausgerichtet und decken je nach Bereich bis zu einem Drittel der Investition ab. Sie dienen aber nicht nur als Finanzierungshilfe, sondern ver-

billigen die Wohnungsmieten bis zu 30%, indem der Bund auf die Verzinsung der Darlehen verzichtet. Diese Vergünstigung können allerdings nur jene Haushalte beanspruchen, die Belegungsvorgaben einhalten und deren Einkommen und Vermögen eine bestimmte Limite nicht überschreiten. Sind diese Bedingungen nicht oder nicht mehr erfüllt, müssen die Darlehen verzinst werden. Die Darlehen haben eine Laufzeit von höchstens 25 Jahren und sind zu amortisieren.

Im Eigentumsbereich geht es darum, im Sinne von Starthilfen die Eigenkapitallücke zu schliessen und die Anfangsbelastung zu senken. Dafür haben sich Bürgschaften und rückzahlbare Vorschüsse bewährt. Diese Hilfen sollen deshalb über die bestehenden Bürgschaftsgenossenschaften weiter angeboten werden können, wobei der Bund Rückbürgschaften gewährt. Als Alternative wird vorgeschlagen, dass sich Schwellenhaushalte die erforderlichen Fremdmittel über verbürgte Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) [6] beschaffen können, sofern sie sich einer genossenschaftlichen Trägerschaft anschliessen.

Mit dem neuen Förderungsgesetz wird neu der Begriff «Wohnraum» eingeführt. Damit soll eine Flexibilisierung hinsicht-

Zielbereich	Massnahmen WEG	Massnahmen WFG
Mietwohnungen für finanzschwache Haushalte	- Bürgschaften - rückzahlbare Vorschüsse - Zusatzverbilligung à fonds perdu	- Darlehen - Zinsvergünstigung auf den Zinsen - (Bürgschaften)
Wohneigentum für Haushalte mit geringen Eigenmitteln	- Bürgschaften - rückzahlbare Vorschüsse - Zusatzverbilligung à fonds perdu	- Rückbürgschaften für Bürgschaften und Vorschüsse - Beteiligung und Darlehensaufträge an Hypothekarbürgschaftsgenossenschaften
Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	- Verbürgung von Anleihen der EGW - Rückbürgschaften für Nachgangshypotheken - Fonds de roulement Darlehen - Leistungsaufträge an Dachorganisationen	- Verbürgung von Anleihen der EGW - Rückbürgschaften für Nachgangshypotheken - Fonds de roulement Darlehen - Leistungsaufträge an Dachorganisationen
Wissen und Entscheidungsgrundlagen	- Studienaufträge	- Studienaufträge - Darlehen für Modellvorhaben
Landerwerb	- Verbürgung von Terrainkrediten und Zinsen	-
Landerschliessung	- Bürgschaften - Zinszuschüsse	-
Generelle Unterstützung der Wohnbaufinanzierung	- Darlehen (nie umgesetzt)	-
Bauvorschriften	- Erlass landesweiter Vorschriften (nie umgesetzt)	-

Fig. 2: Ziele und Massnahmen im Vergleich

lich der Wohnformen angezeigt werden. Neu können auch Anlagen wie Bastel- und Gemeinschaftsräume mitberücksichtigt werden. Unter diesem neuen Begriff sind jedoch gewerbliche Verwendungszwecke von gefördertem Raum weiterhin ausgeschlossen.

3 Übereinstimmung mit den raumordnungspolitischen Zielen

Wohnen gehört neben dem Arbeiten zur flächenintensivsten Nutzung in der Schweiz. Rund die Hälfte der Siedlungsfläche wird für Gebäude und dem dazugehörigen Umschwung verwendet (Arealstatistik 1992/97, BFS) [7]. Das WFG nimmt durch die gezielte Förderung von preisgünstigem Wohnraum, der Unterstützung von Forschungsarbeiten und Modellvorhaben im Wohnungswesen direkten Einfluss auf die Veränderung der Raumstruktur. Wie die Politikbereiche Verkehr, Kommunikation, Landwirtschaft, etc., ist die Wohnpolitik Bestandteil der Raumordnung im weiteren Sinn. Das BWO ist als Bundesstelle Mitglied in der Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK), und wird bei Bedarf in das Anfang des Jahres 2001 gebildete «Netzwerk Agglomerationspolitik» mit einbezogen [8].

3.1 Das WFG hält die Zielsetzung des RPG ein...

Das WFG verpflichtet sich in seinen Förderungsgrundsätzen (Art. 5 WFG) [9] der haushälterischen Bodennutzung. Dies soll im Wohnungsbau mit der prioritären Förderung von Erneuerungen und einer angestrebten verdichteten Bauweise erreicht werden. Bei der Unterstützung von Wohneigentum wird vorwiegend der Erwerb von Stockwerkeigentum oder Reiheneinfamilienhäuser unterstützt. Im weiteren wird der Anschluss an den öffentlichen Verkehr als wesentlicher Punkt gewertet. Zudem wird starker Wert auf einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch gelegt, was mit dem MINERGIE-Standard [10] erreicht werden kann. Um Förderungsgelder zu erhalten, müs-

sen die Ersteller von Wohnungen die Anforderungen des Wohnungsbewertungssystems (WBS) [11] erfüllen, damit die geforderte bauliche Qualität und der hohe Gebrauchswert des Wohnraums gemäss den Förderungsgrundsätzen erreicht werden. Ein Blick in das Wohnbewertungssystem zeigt, dass neben quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Wohnungen auch Ansprüche an das unmittelbare Wohnumfeld (Gemeinschaftsräume, Fuss- und Radwegerschliessung, etc.) sowie die nähere Umgebung (Quartierspielplätze, Parkanlagen, Schulen, etc.) gestellt werden. Diese zusätzlichen Anforderungen sind aus raumplanerischer Sicht zu begrüssen. Damit wäre mit Erneuerungen nicht nur eine Erhöhung der Ausnutzung, sondern vor allem auch eine qualitative Aufwertung des Wohnumfeldes verbunden.

3.2... und leistet einen Beitrag zur Umsetzung der Grundzüge
Eine Zielsetzung der Grundzüge der Raumordnung Schweiz ist, die «Sachpolitiken des Bundes auf die Anliegen der Raumordnung auszurichten» (Grundzüge, 1996, S. 63). Dies wurde mit der vorliegenden Botschaft zum WFG erreicht. Folgende Strategien der Grundzüge sollen nachfolgend näher betrachtet werden:
– *Siedlungsentwicklung nach innen*
– *Erneuerung und Stärkung der Städte*
(Grundzüge, 1996, S 37 ff)

Durch die prioritäre Förderung von Erneuerungen und einer angestrebten inneren Verdichtung will das WFG die beiden erwähnten Strategien grundsätzlich umsetzen. Mit der Stärkung der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus [12] wird ein wichtiger Träger – gerade in städtischen Gebieten – des Siedlungsbaus unterstützt. Dieser nimmt bereits heute eine wichtige Versorgungsfunktion der Öffentlichkeit wahr. Durch das Modell des selbstbewohnten Eigentums ist eine stärkere Bindung zum eigenen Quartier und dem näheren Umfeld vorhanden. Aufgrund dessen kann die These aufgestellt

werden, dass der gemeinnützige, genossenschaftlich organisierte Wohnungsbau grundsätzlich eine bessere Qualität der Wohnungen und vor allem des Wohnumfeldes erreicht, als dies der gewinnorientierte Mietwohnungsbau schafft. Aktuelle Beispiele von Genossenschaftssiedlungen belegen diese Vermutung vorerst [13]. Die These wäre aber – z.B. im Rahmen eines Forschungsauftrages wie es das WFG vorsieht – zu verifizieren. Im weiteren könnte die Unterstützung von innovativen Bau- und Wohnformen (Art. 2 WFG) wichtige Impulse für die künftige Siedlungsgestaltungen geben. Mit den vorgesehenen Forschungsprojekten könnten diese Projekte zudem ausgewertet und die wichtigsten Erkenntnisse und Resultate einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

3.3 Bezug zur Agglomerationspolitik

Im Bericht zur Agglomerationspolitik des Bundes wird der Wohnungspolitik grosse Bedeutung zugemessen: «Durch ihr Ziel, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern, kommt der Wohnungspolitik im Hinblick auf die Erhaltung der wirtschaftlichen Attraktivität und einer hohen Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen eine wichtige Rolle zu» (Agglomerationspolitik des Bundes, S. 20). Im weiteren wird der Wohnungspolitik in folgenden Bereichen eine wichtige Rolle beigemessen:

- Erhaltung und Förderung einer hohen Lebensqualität in den Städten und Agglomerationen
- Integration und Akzeptanz von verschiedenen Generationen und ausländischer Bevölkerungsgruppen
- Bereitstellung von attraktiven Wohnverhältnissen als wichtiger Faktor eines Wirtschaftsstandortes

Mit dem Entscheid schwerge-
wichtig den gemeinnützigen Wohnungsbau zu unterstützen kann das WFG in Teilbereichen diesen Anforderungen gerecht werden.

Um in grösseren Siedlungen einer «Ghettobildung» entgegenzuwirken, soll nur ein Teil der Wohnungen durch Darlehen verbilligt werden. Damit will das WFG einen Beitrag zur Integration von verschiedenen Bevölkerungsgruppen leisten und im weiteren Sinne auch zur Erhaltung der Lebensqualität in den städtischen Gebieten beitragen. Ob diese «teilweise» Unterstützung auch praktikabel ist und die erhoffte Durchmischung erreicht werden kann, wird der Vollzug

des WFG zeigen müssen. Die Agglomerationspolitik sieht im Bereich der Siedlungsentwicklung nach innen vor «innovative Vorhaben zur Erneuerung bereits bestehender oder zur Entwicklung neuer Stadtquartiere» im Rahmen der Modellvorhaben (Massnahme 8.3.3, S. 55) zu unterstützen, die Pilotcharakter aufweisen in dem Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung angewandt werden. Das WFG will durch Forschungsaufträge die selben Ziele erreichen. Eine

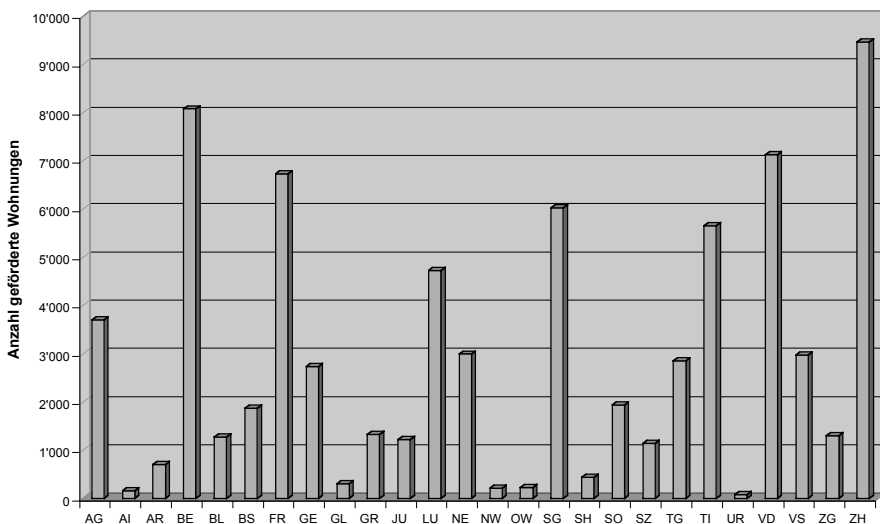
Koordination zwischen den beiden Politikbereichen ist deshalb anzustreben.

3.4 Räumliche Auswirkung

In welchen Landesteilen wurde bisher von der WEG-Praxis profitiert? Das BWO führt dazu eine Statistik [14]. Die Vermutung liegt nahe, dass vor allem städtische Gebieten am meisten von der Wohnförderung profitieren konnten. Rückblickend kann dies nicht bestätigt werden (siehe dazu Figur 3 und 4). Zwar wurden absolut gesehen 70% von den insgesamt rund 75'000 geförderten Wohnungen in den «Mittelland-Kantonen» erstellt.

Im Verhältnis zum Gesamtwohnungsbestand ist die ausgerichtete Förderhilfe räumlich dispers verteilt: Mit Ausnahmen des Kantons Freiburg (8.7%) und Jura (5.8%) liegt der Anteil der geförderten Wohnungen bei ca. 4% oder tiefer. In den «städtischen» Kantonen ZH, BS und GE liegt der Anteil bei ca. 2% des Gesamtwohnungsbestandes und somit deutlich unter dem landesweiten Durchschnitt von 2,8%. Mit der vermehrten Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus kann eine Verschiebung zu Gunsten der städtischen Gebiete vermutet werden, weil in den ländlichen Gebieten der gemeinnützige Wohnungsbau weniger stark vertreten ist.

Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang, dass die ländlichen Gebiete und dabei insbesondere die Berggebiete durch das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten über ein wirkungsvolles Förderungsinstrument verfügen: Zwischen 1990 und 1996 wurden über 5'100 Wohnungen gefördert. Dabei handelte es sich bei rund 80% der Geschäfte um Beiträge für Wohnungserneuerungen [15].



Figur 3: geförderte Mietwohnungen nach Kantonen, Quelle BWO

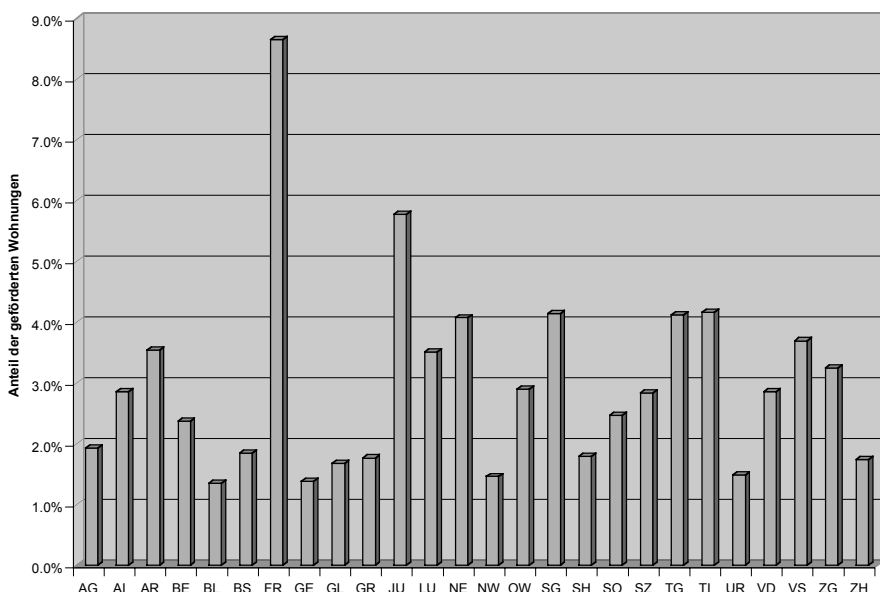


Fig. 4: Anteil der geförderten Wohnung im Bezug zum Gesamtwohnungsbestand

4 Anforderungen an die Raumplanung

Mit den festgesetzten Förderungsgrundsätzen leistet das WFG einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Stärkung der Wohnsiedlungen im Sinne der Ziele und Grundsätze des RPG. Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen daraus in der Raumplanungspraxis zu ziehen sind.

4.1 Kantonale Planungen

Um das WFG wirksam umzusetzen oder zu stützen ist der kantonale Richtplan wohl eher ein ungeeignetes Instrument. Dies zeigte sich auch in der Vernehmlassung zum WFG, wo der Vorschlag, dass «die Kantone in ihren Richtplänen jene Gebiete bezeichnen, in denen ein ausgewiesener Bedarf nach Wohnraum besteht», fallengelassen wurde.

Ein Grund dafür ist, dass der abstrakte und strategisch ausgerichtete Planungsinhalt der Richtpläne nicht geeignet ist, um zweckmässige Massnahmen im Rahmen des WFG festzulegen. Zudem ist das langfristige Verfahren zur Änderung der Richtpläne hinderlich. Für die kantonale Raumplanung besteht somit kein unmittelbarer Handlungsbedarf aufgrund der künftigen Wohnraumförderung.

4.2 Regionale und lokale Raumplanung

Auf regionaler und lokaler Ebene sind in der Planung zukünftig zwei Schwergewichte zum wirksamen Vollzug des WFG zu beachten:

Erstens ist das Zusammenspiel zwischen der Agglomerationspolitik und der Wohnungspolitik aufeinander abzustimmen. Insbesondere gilt es die Koordination zwischen den Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik und den Forschungsaufträgen des WFG sicherzustellen. Als geeignetes Instrument bietet sich

dazu das Agglomerationsprogramm an. Die Region ist hierfür die geeignetste räumliche Abgrenzung.

Zweitens sind die Gemeinden gefordert Gesamtkonzeptionen zur Erneuerung ihrer Quartiere oder Stadtteile zu erstellen. Damit können die punktuell durch das WFG geförderte Objekte in einen Gesamtkontext gesetzt und mit weiteren Massnahmen zur Siedlungsaufwertung abgestimmt werden. Die Massnahmen und Handlungsanweisungen der Gemeinde sind zu definieren und – beispielsweise im Rahmen eines kommunalen Richtplanes – planungsrechtlich festzusetzen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass geeignete Abgrenzungen von Siedlungsräumen gewählt werden, die nicht zwingend der Gemeindegrenze entsprechen. Vielmehr sind «funktionale Raumeinheiten» zusammenfassen. Mit den Gesamtkonzepten zur Siedlungserneuerung unterstützen die Gemeinden auch die Eigentümer von Wohnobjekten, welche Fördermittel im Rahmen des WFG beziehen möchten.

Zu prüfen ist, ob für die Erarbeitung der Gesamtkonzeptionen ein auf Kooperation und Partizipation beruhender Prozess gewählt werden soll (beispielsweise im Zusammenhang mit der Umsetzung der lokalen Agenda 21). Damit könnte zusätzlich ein Beitrag für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung geleistet werden.

5 Schlussbemerkung

Wohnraumförderung ist nicht per se ein Instrument der Raumordnung. Aber das WFG enthält einige Grundsätze, die wesentliche Beiträge für die Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den Städten leisten können.

Mit dem Vollzug des WFG werden auch nicht sämtliche Wohnsied-

lungen in der Schweiz in den nächsten Jahren qualitativ aufgewertet. Es sind jedoch Resultate zu erwarten, die einen möglichen Weg für die Revitalisierung der Städte aufzeigen.

Anmerkungen

[1] Sommersession 2002, Siebente Sitzung am 12.06.02

[2] Art. 108 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (BV)

¹ Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

² Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.

³ Er kann Vorschriften erlassen über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung.

⁴ Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Behinderten und Behinderten.

[3] Art. 41 (BV)

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

...

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;

...

[4] Vom 3. bis 14. Juni 1996 fand in Istanbul die zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen statt, die Habitat II. Delegationen aus über 130 Nationen sowie unzählige Abordnungen von Nichtregierungsorganisationen gingen während zwei Wochen der Frage nach, mit welchen Massnahmen weltweit die Wohnungsversorgung und ein menschenwürdiges Leben in den ständig wachsenden Städten erreicht werden

kann. Als Resultat der Beratungen entstand u.a. die Habitat-Agenda. In diesem Dokument verpflichten sich die Staaten, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Aktivitäten zu entfalten, um weltweit den beiden Konferenzpostulaten «Angemessener Wohnraum für alle» und «Nachhaltige Siedlungsentwicklung» zum Durchbruch zu verhelfen.

[5] Botschaft vom 24. Februar 1999 zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung und Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung und zur Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (BBl 1999 3330).

[6] Die EGW ist eine Genossenschaft, die 1990 von den Dachverbänden der gemeinnützigen Wohnbauträger gegründet wurde. Sie ist eine gesamtschweizerische, selbständige privatrechtliche Organisation, die in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) steht. Ihr Ziel ist es, den gemeinnützigen Bauträgern durch die Vermittlung von Anleihsquoten zu zinsgünstigen finanziellen Mitteln zu verhelfen.

[7] Gemäss der Arealstatistik Schweiz 1992/97 beträgt die Fläche für Gebäude und Umschwung 137'558 ha. Dies entspricht 49% der gesamten Siedlungsfläche.

[8] Das «Netzwerk Agglomerationspolitik» koordiniert auf technischer Ebene die Bundesaufgaben, die für den urbanen Raum von besonderer Bedeutung sind.

[9] Art. 5 Förderungsgrundsätze (WFG) Bei der Förderung ist darauf zu achten, dass:

- a. mit Ressourcen wie Boden und Energie haushälterisch umgegangen wird;
- b. die bauliche Qualität und der Gebrauchswert des Wohnraums hoch sind;
- c. der Wohnraum und die unmittelbare Umgebung mit Rücksicht auf Familien, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen ausgestaltet werden;
- d. eine angemessene soziale Durchmischung der Bewohnerschaft ermöglicht wird.

[10] Siehe URL: <http://www.minergie.ch>

[11] Siehe Wohnbauten planen, beurteilen und vergleichen, Band 69 in der Schriftenreihe Wohnungswesen, Ausgabe 2000

[12] Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

[13] CADUFF C., 2000: Gemeinnütziger Wohnungsbau im Kanton Zürich an der Schwelle zum 21. Jahrhundert

[14] Siehe URL: <http://www.bwo.admin.ch>

[15] Diese Werte wurden im Rahmen der Evaluation über das Bundesgesetz über die Förderungen der Wohnverhältnisse in Berggebieten ermittelt.

Literatur

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) UND STAATSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (SECO), 2001: Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001, Bern.

Online erhältlich unter URL: www.developpement-territorial.admin.ch/pdf/agglomerationspolitik/Agglo-politik_de.pdf

BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (BRP), 1996: Grundzüge der Raumordnung Schweiz, Bern.

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO), 2000: Strategien des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Grenchen.

Online erhältlich unter URL: http://www.bwo.admin.ch/pdf/wohntage/Bericht_Strategien.pdf

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO), 2000: Wohnbauten planen, beurteilen und vergleichen (Wohnungsbewertungs-System WBS), Ausgabe 2000, Band 69 der Schriftenreihe Wohnungswesen, Grenchen.

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO), 2001: Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz), Erläuternder Bericht, Grenchen.

Online erhältlich unter URL: http://www.bwo.admin.ch/pdf/gesetze/BFW_Erlaeterungen_d.pdf

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN (BWO), 2001: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, Grenchen. Online erhältlich unter URL: <http://www.bwo.admin.ch/pdf/gesetze/Vernehmlassung-WFG.pdf>

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN, 2002: Botschaft über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, Bern. Online erhältlich unter URL: www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2906.pdf

COMMUNAUTÉ D'ÉTUDES POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (C.E.A.T.), 2000: Evaluation des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS), Lausanne. Online erhältlich unter URL: www.admin.ch/ch/d/ff/2002/2906.pdf

DEUTSCHER BUNDESTAG, 2001: Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts, 2001, Berlin. Online erhältlich unter URL: <http://www.bmwbw.de/Anlage9426/Gesetz-zur-Reform-des-Wohnbaurechts.pdf>

FLÜCKIGER, H., 1998: Raumordnung und Raumordnungspolitik, Einführungsvorlesung vom 30. Juni 1998, Zürich.

GURTNER, P. (BWO), 1996: Habitat II und die Schweiz, Referat im Rahmen der Grenchner Wohntage 1996, Grenchen.

HAURI, E., 2001: Neuorientierung in der Wohnungspolitik des Bundes. In Werk, Bauen + Wohnen, Nr. 06/2001, Zürich.

HAURI, E., 2001: Wohnraumförderungsgesetz: Die Vernehmlassung und die weiteren Schritte, Referat im Rahmen der Grenchner Wohntage 2001, Grenchen.

STATISTISCHES AMT DES KANTONS ZÜRICH, 2001: Wirkung und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich, Zürich.

THIERSTEIN, A., 2001: Unterrichtsunterlagen NDK-Modul Raumordnung und Raumordnungspolitik, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich.