



Wie der Bund den exemplarischen Wohnungsbau fördern möchte: Ein Diskussionsvorschlag

**Dr. Ernst Hauri,
Leiter Bereich Politik und Grundlagen**

Vorbemerkungen

In Artikel 41 des Entwurfes zum neuen Wohnraumförderungsgesetz WFG ist festgehalten, dass „das Bundesamt exemplarische Projekte mit innovativem und nachhaltigem Charakter fördern kann“. Im Vertrauen darauf, dass die Eidg. Räte das WFG verabschieden werden, sind momentan im BWO die Vorbereitungen für die Umsetzung des WFG im Gang. Für die Umsetzung der Förderung von exemplarischen Projekten wurden in Zusammenarbeit mit dem Büro „Bauzeit Architekten“ in Biel Vorschläge erarbeitet. Diese sind im Juli dieses Jahres an einem Expertenworkshop diskutiert und anschliessend konkretisiert worden. An der heutigen Fachtagung sollen die Ergebnisse dieser Überlegungen einem breiteren Publikum zur Stellungnahme vorgelegt werden. Die heute eingehenden Stellungnahmen werden so weit als möglich in die weitere Konkretisierung der Umsetzung berücksichtigt. Bis zum Inkrafttreten des WFG voraussichtlich im Spätsommer des nächsten Jahres, müssen die Vorbereitungen abgeschlossen sein.

Warum den experimentellen Wohnungsbau fördern?

Die Bereitstellung eines preisgünstigen Angebots für die wirtschaftlich und sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen ist heute das vorrangige Ziel der Wohnbau- und Eigentumsförderung. Diese Aufgabe ergibt sich direkt aus dem Verfassungsauftrag. Doch ist es auch im übergeordneten öffentlichen Interesse, exemplarische Wohnraumprojekte zu fördern? Die Aufnahme dieses Förderungselements in das neue Wohnraumförderungsgesetz stützte sich unter anderem auf folgende Überlegungen:

- Nachhaltige Siedlungsentwicklung, bedürfnisgerechte Wohnungen und Wohnumgebungen, eine Identität stiftende gebaute Umwelt sowie hohe städtebauliche und architektonische Qualitäten sind übergeordnete gesellschaftliche Ziele. Zum grössten Teil sind die damit verbundenen Leistungen keine marktfähigen Güter, weshalb die öffentliche Hand sich für deren Umsetzung engagieren muss.
- Die Bau- und Wohnungswirtschaft ist in der Schweiz kleinteilig strukturiert. Die Unternehmen haben oft weder die Grösse noch die Ressourcen, um neue Konzepte zu entwickeln, Innovationen vorzubereiten, umzusetzen und anschliessend die Zweckmässigkeit zu überprüfen. Es bestehen somit aus strukturellen Gründen Forschungslücken, denen sich die öffentliche Hand im übergeordneten Interesse annehmen muss.
- Abgesehen von jeweils kurzen Perioden ist der Wohnungsmarkt ein Anbietermarkt. Die Nachfrage ist meist grösser als das Angebot, und in der Regel können auch Wohnungen vermietet werden, die nicht unbedingt den sich wandelnden und oft spezifischen Bedürfnissen der Nachfrager entsprechen. Das BWO hat vor allem in der Wohnforschung immer wieder auf die Veränderungen in der Nachfrage aufmerksam gemacht und daraus Empfehlungen für die Ersteller von Wohnungen abgeleitet. Wie an der heutigen Tagung gezeigt wird, sind viele Ideen auch umgesetzt worden, doch sind die praktischen Anwendungen meist nicht überprüft und damit auch nicht einem breiteren Kreis zur Verfügung gestellt worden.

Die genannten Gründe dürften dafür mitverantwortlich sein, dass auch heute immer noch ein weitgehendes Festhalten an konventionellen Bau-, Wohn- und Raumformen zu beobachten ist. Als weitere Gründe werden oft unzweckmässige Planungs- und Baugesetze sowie Ängste oder mangelnde Risikobereitschaft der Investoren ins Feld geführt. Mit dem Förderungselement „experimentelle Wohnraumprojekte“ möchten wir Anreize schaffen für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen im Wohnungswesen und mithelfen, die Ängste und Hindernisse abzubauen. Wenn sich aus den Erfahrungen auch Empfehlungen ergeben für Gesetzesänderungen, mit denen die Realisierungsmöglichkeiten erweitert werden können, so wäre dies ein schöner Nebeneffekt.

Was soll gefördert werden?

Im Vordergrund steht die bauliche Realisierung von experimentellen Wohnraumprojekten, d.h. eine „Produktinnovation“. Im Rahmen der verfügbaren Mittel sollen jedoch auch Projekte unterstützt werden, die entweder einer baulichen Umsetzung vorausgehen (Erarbeiten von Konzepten, Programmen und Planungsgrundlagen, Durchführung von Wettbewerben etc.) oder mit dem Bau gar nichts zu tun haben, sondern z. B. neue rechtliche oder organisatorische Lösungen darstellen. Diese Projekte können unter dem Begriff „Prozessinnovation“ zusammengefasst werden. Weil für diese Förderung nur die ohnehin beschränkten Forschungsmittel des BWO in Frage kommen, suchen wir dafür auch nach Formen der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass es schwierig ist, zukunftsgerichtete Projekte mit experimentellem Charakter näher zu umschreiben. Wir möchten daher von einer eigentlichen Definition absehen, uns aber an wenigen Grundsätzen orientieren, die als Ausschlusskriterien dienen können:

Die Projekte dürfen dem Ziel und Zweck des WFG nicht widersprechen.

In der Verordnung zum WFG soll festgehalten werden, dass bei exemplarischen Wohnbauprojekten von den Anforderungen abgewichen werden kann, die „normale“ Bauvorhaben bezüglich Gebäude- und Standortqualität oder Kostenlimiten erfüllen müssen. Dennoch müssen die Projekte dem „Geist“ des WFG entsprechen. Mit diesem Grundsatz wird die Unterstützung von „Luxusprodukten“ ausgeschlossen. Auch für experimentelle Wohnraumprojekte darf Preisgünstigkeit kein Fremdwort sein.

Die Projekte müssen problemlösungsorientiert angelegt sein.

Experimente oder Innovationen sollen Antworten auf relevante Herausforderungen geben, die sich in sozialer, ökonomischer oder ökologischer Hinsicht im Wohnungswesen stellen. Problematisch aber dennoch wichtig ist in diesem Zusammenhang die Relevanz. Es wird nicht immer einfach sein festzuhalten, was relevante Probleme sind. Dieser Grundsatz soll aber dennoch ausschliessen, dass z. B. Lösungen für Probleme unterstützt werden, die sich nur für einen sehr engen Nutzerkreis stellen und wo kein öffentliches Interesse tangiert ist.

Die unterstützten Bauprojekte müssen grundsätzlich wiederholbar sein.

Die im Programm aufgenommenen Bauvorhaben sollen den Charakter von Pilotprojekten haben. Stellt sich im Rahmen der Förderung heraus, dass ein Experiment gelingt oder eine Innovation sinnvoll ist, müssen diese in ihren Grundzügen an andern Orten ebenfalls realisierbar sein.

Experimente oder Innovationen sind mit Risiken verbunden.

Man muss sich bewusst sein, dass Experimente scheitern können, dass die verfolgten Ziele nicht erreicht werden. Daraus lässt sich ableiten, dass mit einem unterstützten Projekt ein Lerneffekt verbunden sein muss.

Die Bereitschaft für eine wissenschaftliche Begleitung muss vorhanden sein.

Um herauszufinden, ob ein Experiment als gelungen oder eine Neuerung als sinnvoll eingestuft werden kann, muss die Umsetzung begleitet werden. Die jeweilige Trägerschaft muss mit einer wissenschaftlichen Begleitung einverstanden sein, sie muss zur Mitarbeit und auch für Verbreitungsaktivitäten wie etwa Projektbesichtigungen bereit sein.

Wer kann die Förderung beantragen?

Im Zusammenhang mit baulichen Realisierungen können alle Eigentumsformen sowie Neubauten, Erneuerungen oder Umnutzungen unterstützt werden. Gesuche können von öffentlichen wie privaten Bauträgerschaften eingereicht werden. Experimente sind bisher vor allem im Wohneigentumsbereich durchgeführt worden, doch hoffen wir vor allem auch auf Anträge aus dem Mietwohnungsbereich. Projekte, die bereits durch andere Programme des Bundes oder anderer öffentlicher Stellen gefördert werden (Energiesparprogramme, Pilotprojekte im Rahmen der Agglomerationspolitik, Lärmschutz usw.) sollten nicht den Vorrang haben. Kommt es dennoch zu einer Unterstützung, sind eine enge Zusammenarbeit der betroffenen Stellen und damit eine gute Koordination unerlässlich.

Bei Prozessinnovationen ist das Spektrum möglicher Antragsteller breiter. Handelt es sich um rein organisatorische Lösungen, die von konkreten baulichen Realisierungen unabhängig sind, kommen neben Bauträgerschaften auch Privatpersonen, Forschungsbüros oder Hochschulinstitute als Bearbeiter in Frage. Bei Prozessinnovationen, die auf eine bauliche Realisierung abzielen, soll in der Regel die Bauträgerschaft unterstützt werden. Ideen von Planungsbüros sollen nur dann unterstützt werden, wenn mit interessierten potentiellen Investoren bereits Kontakte bestehen.

Mit welchen Mitteln wird gefördert?

Bauliche Experimente (Produktinnovation)

Wie in der „normalen“ WFG-Förderung stehen für bauliche Experimente zinslose Darlehen oder Bürgschaften zur Verfügung. Gemäss Botschaft zum WFG sollen höchstens 10 Prozent der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für experimentelle Projekte eingesetzt werden. Wie bei den übrigen Anforderungen sollen für experimentelle Projekte bezüglich Darlehenskonditionen (Laufzeit, Amortisation etc.) oder Darlehensbeträgen massgeschneiderte Lösungen möglich sein.

Experimente mit Prozesscharakter

Für Experimente, die nicht oder noch nicht an konkrete bauliche Massnahmen gebunden sind, können keine Darlehen oder Bürgschaften ausgerichtet werden. Die Unterstützung erfolgt über à fond perdu-Beiträge, die gemäss heutigem Stand der Dinge dem Forschungskredit des BWO zu belasten sind. Die Unterstützung soll bis zu 80 Prozent der Projektkosten umfassen. Da der Forschungskredit des BWO in den nächsten Jahren kaum aufgestockt werden kann, könnten auf diese Weise nur wenige Projekte unterstützt werden. Wie bereits erwähnt möchten wir deshalb in diesem Bereich mit Partnerorganisationen zusammenarbeiten. Wir denken dabei zum Beispiel an den Schweizerischen Verband für Wohnungswesen (SVW), der die Absicht hat, einen Fonds zu äufnen für Projekte, die Neuerungen anstreben, als Vorbild wirken können und nachhaltig erscheinen.

Begleitforschung

Für die Begleitforschungen sollen jährlich Mittel aus dem Forschungskredit des BWO reserviert werden.

Wie werden experimentelle Projekte ausgewählt?

Das Verfahren für die Umsetzung des Förderprogramms soll einfach und flexibel bleiben. Aus heutiger Sicht könnte es Verfahren wie folgt aussehen:

- Die Förderung von experimentellen Wohnraumprojekten wird über das Internet, mittels Merkblättern, Artikeln in Fachzeitschriften etc. öffentlich bekannt gemacht. Die Gesuchseingabe muss bis zu einem bestimmten Termin erfolgen (zwei Termine jährlich). Das BWO stellt für die Gesuchseingabe Formulare mit Erläuterungen zum Verfahren unter anderem über das Internet zur Verfügung. Es wurde auch überlegt, ob zum Beispiel jährlich thematische Schwerpunkte vorgegeben werden sollen. Angesichts des doch eher beschränkten Schweizer Marktes möchten wir jedoch darauf verzichten.
- Im BWO werden die eingegangenen Projektanträge vorgeprüft. Es wird eine Checkliste verwendet, damit die Transparenz der Beurteilung gewährleistet ist. Falls es als notwendig erachtet wird, können die Gesuchsteller in der Vorprüfungsphase zu einem Gespräch eingeladen werden. Das mit der Vorprüfung beauftragte Team gibt dem Beurteilungsausschuss schriftliche und begründete Empfehlungen ab. Darin kann auch eine Projektpräsentation durch die Gesuchsteller empfohlen werden.
- Ein Beurteilungsgremium, das aus höchstens sieben externen Expertinnen und Experten besteht und verschiedene Fachbereiche abdeckt, kommt zwei Mal jährlich zusammen und entscheidet auf Grund der eingegangenen Unterlagen und Präsentationen. Im Rahmen der BWO-Vorgaben (verfügbare Mittel, Prioritäten etc.) liegt die Entscheidungskompetenz beim Beurteilungsgremium.
- Projekte mit baulichen Massnahmen und Unterstützung mittels Darlehen oder Bürgschaften durchlaufen den gleichen Weg wie Projekte der „normalen“ WFG-Förderung (Verfügung, Bauabrechnung, definitiver Vertrag etc.). Bei Prozessinnovationen wird ein Forschungsauftrag abgeschlossen. Das BWO kann sich vertragliche Rückzugsmöglichkeiten vorbehalten für den Fall, dass sich ein Projekt während der Bearbeitung zu stark von den anfänglich formulierten Absichten entfernt und den experimentellen Wert verliert.
- Eine Prozessinnovation schliesst mit einem Schlussbericht ab. Dessen Ergebnisse werden auf geeignete Weise den interessierten Kreisen zugänglich gemacht.
- Bei exemplarischen Bauprojekten wird in der Regel ein Forschungsinstitut mit einer Begleitevaluation beauftragt. Die Untersuchungen sollen aufzeigen, ob und inwiefern ein experimentelles Projekt als gelungen bezeichnet werden kann.

Bei dem genannten Vorgehen ist das BWO darauf angewiesen, dass private oder öffentliche Trägerschaften genügend Projektideen entwickeln und um die Aufnahme in das Förderungsprogramm nachsuchen. Auch in diesem Zusammenhang sollen Zusammenarbeitsformen mit anderen Initiativen gesucht werden. Wir denken zum Beispiel an den EUROPAN-Wettbewerb, der als Gefäss für die Projektentwicklung dienen könnte und die Bundeshilfe könnte anschliessend zur Projektrealisierung beitragen. Vorgesehen ist aber auch, dass das Amt aktiv Themen angeht und zusammen mit Bauträgern und Gemeinden Projekte initiiert.

Wie werden die Ergebnisse den interessierten Kreisen bekannt gemacht?

Für die Verbreitung der Ergebnisse kann auf die bestehenden publizistischen Gefässe abgestellt werden. Die geförderten Projekte und die Evaluationsergebnisse werden über das Internet bekannt gemacht. Zudem sollen in der Schriftenreihe Wohnungswesen die geförderten Vorhaben und die Ergebnisse der Begleitforschung publiziert werden. Einen wichtigen Stellenwert sollen schliesslich Projektbesichtigungen, die Vermittlung an (Fach-)Hochschulen und Artikel in Fachzeitschriften haben.

Das Rad neu erfinden?

Bereits im Rahmen der WEG-Förderung war es ein Anliegen, nicht nur konventionellen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, sondern vor allem auch innovative Bauvorhaben zu unterstützen. Dank der WEG-Hilfen konnten viele Projekte realisiert werden, die heute im zukunftsgerichteten Wohnungsbau einen festen Platz haben. Publikationen¹ und die Diskussionen an der heutigen Tagung belegen dies. Begleitevaluationen von innovativen Projekten stellen in jüngerer Zeit bereits einen ständigen Schwerpunkt der Wohnforschung dar.² Auch neue Konzepte waren immer wieder Themen der Wohnforschung³.

Mit dem Förderungselement „Exemplarischer Wohnungsbau“ soll an dieser Tradition und den dabei gemachten Erfahrungen angeknüpft werden. Es muss demnach nicht Alles neu erfunden werden. Es geht darum, im Vergleich zur WEG-Förderung mit dem WFG die Unterstützung experimenteller Projekte mehr zu betonen und zu einem eigenständigen Programmteil aufzuwerten. Dem Grundsatz „Tu Gutes und sprich davon“ soll verstärkt nachgelebt werden, und anders als in der Vergangenheit können wir in Zukunft mit den Darlehen auch eine effektive Unterstützung leisten.

Ein Preis für innovative Wohnbauprojekte?

In den Diskussionen über die Umsetzung der Förderung von experimentellen Projekten stellte sich auch die Frage, ob mit einer Preisauszeichnung, die zum Beispiel alle zwei Jahre verliehen werden könnte, der Entwicklung des Wohnungswesens zusätzliche Impulse verliehen werden könnten. Es gibt Stimmen, die auf eine eigentliche „Inflation“ von Wettbewerben und Preisen hinweisen und davon abraten; andere vermuten hier durchaus brach liegendes Potential. Unbestritten ist für die Befürworter, dass eine solche Preisauslobung nicht durch den Bund allein, sondern in enger Zusammenarbeit mit den Architektur- und den übrigen im Wohnungswesen tätigen Verbänden durchgeführt werden müsste. Das „Büro Z“ hat zu diesem Zweck im Auftrag des BWO mit den Verbänden Kontakt aufgenommen, und ein erstes Echo fiel positiv aus. Gerne würden wir an der nachfolgenden Diskussion einige Meinungen zu dieser Frage einholen.

¹ Siehe u.a. *20 Jahre Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz*, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 61, 1995; *Wegweisend Wohnen*, Zürich / Frankfurt, 2000

² *Die Wohnsiedlung Davidsboden in Basel* (Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 71, 2001. In Arbeit sind momentan Evaluationen der Siedlungen Kägihof und KraftWerk1 in Zürich sowie eines exemplarischen Projekts der CODHA in Genf.

³ Unter anderem *Studien zu neuen Eigentumsformen wie dem Kleinen Wohnungseigentum* (Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 68, 1999,) oder dem „Pagameno“-Konzept.