Programmierter Wohnungsbau

Autor(en): **Jucker, Waldemar**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **64 (1972)**

Heft 6

PDF erstellt am: **31.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-354557

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Gewerkschaftliche Rundschau

Heft 6 · Juni 1972
64. Jahrgang

Monatsschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Zweimonatliche Beilage: «Bildungsarbeit»

Programmierter Wohnungsbau

Waldemar Jucker

Das Niveau der Wohnungsproduktion der Schweiz ist relativ hoch im internationalen Vergleich. Daraus wird oft geschlossen, eigentlich herrsche keine Wohnungsnot, höchstens eine Mietzinsnot.
Diese Ansicht trifft wohl für die niedrigeren Einkommensgruppen, vielleicht für einen noch grösseren Bevölkerungsteil kaum zu. Obschon systematische Untersuchungen fehlen, darf man wohl annehmen, die Einkommenselastizität der Wohnungsnachfrage steige, je weiter man sich von der Basis der Einkommenspyramide entferne. Die lebhafte Nachfrage nach Zweitwohnungen spricht jedenfalls dafür, aber auch die Preise, die sich innerhalb dieses Marktsegmentes erzielen lassen.
Oefters ist schon angenommen worden, Neuwohnungen in städtischen Agglomerationen seien in erster Linie für Zuzüger bestimmt; die vorhandene Bevölkerung sei ja bereits untergebracht. Diese Annahme ist wohl unzutreffend.
Schätzungen für Bern z. B. haben ergeben, dass die Stadt ihren Wohnungsbestand pro Jahrzehnt um 10 Prozent steigern muss, nur um die bestehende Bevölkerung halten zu können. Diese Relation hat sich über Jahrzehnte hinweg beobachten lassen. Sie ist deshalb keine vorübergehende Boomerscheinung.
Die Bruttoneuwohnungsproduktion muss pro Jahrzehnt jedoch nicht nur 10 Prozent des Bestandes erbringen, sondern etwa 15 bis 18 Prozent, um Verluste durch Abbrüche und Zweckentfremdungen zu kompensieren.
Hier nun beginnt das Drama für die unteren Einkommensgruppen. Bekanntlich pflegen die Landpreise in der Regel mit wachsender Distanz vom Zentrum zu sinken. Kühl – für sich selbst – rechnende Anleger pflegen wegen der besseren Vermietbarkeit auf teures Land lieber anspruchsvollere als qualitativ am untern Nachfrageband liegende Wohnungen zu erstellen. Ueberlässt man die Steuerung der

Produktion allein dem Spiel der Präferenzen der Anbieter und der Einkommenselastizität der Nachfrager, so kommt es laufend zu einer Art Austreibung der wirtschaftlich schwächern Schichten aus den Kerngebieten oder kernnahe Wohnzonen an die Agglomerationsränder. Dieser Umschichtungsprozess dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, einen erheblichen Teil der Mieter politisch zu aktivieren.

Marktkorrektur durch Programmierung

Wenn der Markt einen Teil der Bedürfnisse nicht zweckmässig befriedigt, muss die Nachfrage mit Hilfe einer Programmierung gesteuert werden. Dieser Satz mag apodiktisch klingen. In Demokratien haben jedoch vom Markt vernachlässigte Bevölkerungsgruppen traditionell versucht, mit Hilfe der Politik ihre Bedürfnisse besser zur Anerkennung zu bringen.
Beinahe alle europäischen Demokratien kennen seit Jahren erhebliche Staatsinterventionen in die Wohnungsproduktion. Einzig in der Schweiz und in Italien hat die öffentliche Hand sich solange zurückhalten können. Vor allem in den städtischen Agglomerationsgebieten ist die Lage nun allmählich aber so dramatisch geworden, dass auch in diesen beiden Ländern der Schritt zum programmierten Wohnungsbau fällig werden dürfte.
Der in die Stadtgebiete vorstossende Nationalstrassenbau dürfte vielleicht den letzten Anstoss auslösen. Der als Katalysator der Wohnungszerstörung und Immissionszuführung auftretende Staat wird kaum plausibel machen können, dass er sich der Verantwortung für die Sanierung des Wohnungsmarktes entschlagen könne. Umweltschutz und Raumplanung dürften in der gleichen Richtung wirken. Der höhere «Organisationsgrad» der Baugebiete wirkt tendenziell darauf hin, dass die Einzelwohnung oder der Einzelblock nicht mehr im traditionellen Sinne die Auslieferungseinheiten darstellen. Die einzelne Wohneinheit wird immer mehr nur als Bestandteil einer grösseren Ueberbauung, eines neuen Quartiers oder Agglomerationsteils hergestellt. Die Tendenz zur Programmierung grösserer Serien dürfte in gewissem Ausmass deshalb aus den ganzen Umwelt- und Randbedingungen des Bauvorganges immer stärker auftreten.
Man darf sich jedoch nicht der Illusion hingeben, daraus entstehe zwangsläufig auch eine soziale Programmierung. Eine rein private Programmierung kann unter Umständen mit noch grösserer Brutalität als bisher die Präferenzen der Anbieter zum Ausdruck bringen. Selbst ein die Kompetenzen der öffentlichen Hand verbesserndes Erschliessungs-, Planungs- und Baurecht dürfte daran nicht viel ändern können. Nach dem Entwurf zum Raumplanungsgesetz kann die öffentliche Hand zwar nötigenfalls dafür sorgen, dass Bauland

erschlossen wird, dass es überhaupt und weder unter- noch übernutzt wird. Sie kann aber weder die Preisklassen der Wohnungen bestimmen noch eine bestimmte Quote des gemeinnützigen oder sozialen Wohnungsbaus festlegen. Auch ein verbessertes Planungsrecht ermöglicht ihr nicht, die sozialen Planungsinhalte verbindlich festzulegen. Dies bleibt nach wie vor den Bodeneigentümern vorbehalten.

Soziale Programmierung = vermehrter öffentlicher Baulandbesitz

Angesichts der auch im verstärkten Planungsrecht dem Bodeneigentümer verbleibenden ausserordentlich starken Stellung führt wohl der Weg zum unter sozialen Gesichtspunkte programmierten Wohnungsbau beinahe ausschliesslich über einen verstärkten Eigentumsanteil der öffentlichen Hand oder gemischt-wirtschaftlicher Organisationen. Erst die Vereinigung der Eigentumsrechte und der Planungshoheit in einer Hand oder in «verwandten Händen» ermöglicht eine soziale Programmierung, d. h. die Sicherung eines ausreichenden Produktionsanteils für die Bevölkerungsgruppen mit relativ beschränkten Einkommen.
Dies bedeutet nicht notwendigerweise eine permanente Kommunalisierung des vollen Eigentums. Im deutschen Stadtsanierungsgesetz, aber auch den holländischen Quartierüberbauungen ist vorgesehen, das öffentliche Eigentum mindestens teilweise zeitlich zu begrenzen auf den Zeitraum vor Beginn der Planung bis nach Erstellung der Bauten, d. h. der unwiderruflichen Festlegung der Planungsinhalte. Anschliessend kann wieder reprivatisiert werden, wenn auch unter gewissen anti-spekulativen Auflagen.
Es ist immerhin interessant, dass sich auch in der Schweiz gewisse Vorläufer der hier propagierten Programmierungstechnik finden. Die Burgergemeinde Bern z. B., die seit langem vorsorglichen Landerwerb betreibt, pflegt oft Eigentums- oder Baurechte erst zu veräussern, nachdem sie sich auf die Ueberbauungen Einfluss gesichert hat. Der Kanton Genf mit seiner Stiftung «Cité nouvelle II« geht weiter. Er hat seine Stiftung nicht nur ermächtigt, Landkäufe zu tätigen, sie kann auch selbst überbauen und, sofern ihr dies zweckmässig scheint, nachher Bauten unter allerhand Auflagen wieder an Anleger abgeben.
Es wurde hier deshalb keineswegs eine neue Doktrin erfunden, sondern nur Ansätze aufgegriffen und vielleicht etwas systematisiert.

Stärkung der gemeinnützigen Bauträger

Es ist hier nicht der Ort, um auf alle Gründe einzugehen, die dazu geführt haben, dass seit der Wiederaufnahme der Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund in keinem einzigen Jahr

die bewilligten Budgetkredite voll beansprucht wurden. Immerhin darf festgehalten werden, dass dieser Umstand zeigt, dass der normale Anleger, der steigende Verkehrs- und Ertragswerte erwartet, am sozialen oder gemeinnützigen Wohnungsbau weitgehend desinteressiert ist. Die traditionellen Bauträger des nicht-spekulativen Wohnungsbaus anderseits befinden sich in einer so notorischen Kapitalschwäche, dass sie nicht in der Lage waren, die bewilligten Kredite und andere Hilfen auch auszuschöpfen.

Zwar besitzen diese Bauträger zusammen immerhin etwa 80 000 bis 100 000 Wohnungen. Potentiell läge hier eine nicht unbeträchltiche Selbstfinanzierungsbasis. Diese Bauträger sind jedoch meist viel zu stark zersplittert, um als marktstarke Unternehmensgruppe auftreten zu können. Eigentlich lägen auch hier fusionsreife Situationen vor. Man darf jedoch kaum in grösserem Umfang auf derartige Vorgänge hoffen; der Besitzinstinkt ist zu ausgeprägt, unternehmerisches Denken vielenorts ungewohnt.

Befürwortet man den programmierten Wohnungsbau, so muss man sich wohl illusionslos Rechenschaft geben, dass ein grosser Teil der bestehenden gemeinnützigen Bauträger nicht geeignet ist, um als dynamischer Partner der öffentlichen Hand auftreten zu können. Für Bern ist geschätzt worden, dass einschliesslich der Alterswohnungen etwa 30 bis 40 Prozent der Wohnungen in Neubaugebieten mit verbilligten Anfangsmietzinsen erstellt werden sollen.

Es liegt auf der Hand, dass derartige Marktanteile nicht ohne Beteiligung der öffentlichen Hand am Eigenkapital der gemeinnützigen Bauträger erreichbar sind. Dabei sollten diese Kapitalinjektionen zweckmässgerweise aber auf wenige Bauträger konzentriert werden, wenn nicht die traditionelle, überholte Struktur von neuem immer wieder reproduziert werden soll. Die Programmierung des Wohnungsbaus führt beinahe zwangsläufig auch zu einer Programmierung der Bauträger, d. h. der Bildung von Einheiten angemessener Grösse und Leistungsfähigkeit, die einer dauerndn Aktivität der Partnerschaft mit der öffentlichen Hand fähig sind. Schweden und die Bundesrepublik, neuestens Italien mit der Baugruppe der IRI, haben diesen Weg bereits beschritten.

Programmierter Wohnungsbau setzt voraus, dass die öffentliche Hand aus der passiven Rolle des Subventionsgebers, der oft vergeblich auf Subventionsnehmer wartet, heraustritt und selbst, soweit nötig, aktiver wird. Beteiligungen an Bauträgern dürften dazu wohl aber zweckmässiger sein als direkter Eigenbau.