Zeitschrift: Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art

Band: 60 (1973)

Heft: 3: Wohnungsbau

Artikel: Die Wohnbauförderung des Bundes = Comment poursuivre la politique fédérale d'encouragement à la construction de logements?

Autor: Hettich, Urs / Vogel, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-87517

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 21.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Wohnbauförderung des Bundes

Im Rahmen der Bundesinitiative für die Wohnbauförderung hat die Eidgenössische Forschungskommission für Wohnungsbau (FKW) am Anfang dieses Jahres eine Testphase eingeleitet, welche zur Überprüfung des Vorentwurfs für die Bewertung von Wohnungstypen als Subventionierungsgrundlage im allgemeinen Wohnungsbau dienen soll. Aus aktuellem Anlass hat die Redaktion *werk* mit den Herren Urs Hettich und Martin Vogel als Auftragnehmer der FKW ein Gespräch zur Erläuterung des Gesetzesentwurfs durchgeführt, das in einer Zusammenfassung hier wiedergegeben wird.

werk: Im Frühling 1972 hat das Volk durch die Annahme des Artikels 34[6] der Bundesverfassung dem Bund den Auftrag erteilt, sich vermehrt mit Fragen des Wohnungsbaus auseinanderzusetzen. Welches sind die Schritte, welche die verantwortlichen Stellen unternommen haben, um der an sie herangetragenen Aufgabe gerecht zu werden?

Hettich: Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wurde beauftragt, einen Gesetzesentwurf zur Förderung des Wohnungsbaus zu erarbeiten. Es ist vorgesehen, dass dieses Gesetz, nachdem das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt ist, im Verlaufe des Jahres 1973 von den eidgenössischen Räten behandelt wird und 1974 in Kraft gesetzt werden kann.

Vogel: Die Forschungskommission Wohnungsbau ist noch einen Schritt weitergegangen: sie ist der Ansicht, dass der Bund nicht nur auf der finanziellen Seite auf das Geschehen Einfluss nehmen sollte, sondern durch seine Mitfinanzierung auch legitimiert ist, gewisse qualitative Forderungen für die zu subventionierenden Wohnungen aufzustellen.

werk: Wen gedenkt der Bund mit seiner Wohnbauförderung zu begünstigen?

Vogel: Entgegen der bisherigen Praxis der Wohnbauförderung sollen mit dem neuen Gesetz nicht mehr nur bestimmte Benützergruppen begünstigt werden, sondern es soll versucht werden, durch Schaffen eines Anreizes für erhöhte Produktion auf dem Wohnungsbausektor, das Angebot an qualitativ genügenden Wohnungen ganz allgemein zu vergrössern. Es wurden verschiedene Möglichkeiten geprüft: So hätte man z. B. durch eine Subjekthilfe direkt den einkommensschwächeren Schichten Mietzinszuschüsse gewähren können. An diesem einen Beispiel zeigt sich aber, wie schwierig der Aufgabe beizukommen ist. Eine Subjekthilfe allein hätte aus verschiedenen Gründen nicht genügt. Dadurch wäre nicht sicher gestellt gewesen, dass der Mieter überhaupt eine Wohnung gefunden hätte, weil Subjekthilfe nicht stimulierend auf die Wohnungsproduktion wirken kann. Mit dem vorgeschlagenen Gesetz wurde versucht, eine Verbesserung zu erreichen, ohne in den Persönlichkeitsbereich des Mieters einzugreifen.

Hettich: Die Subventionierung soll sich innerhalb zweier Grenzen bewegen: eine obere Grenze ist durch die tolerierbaren Erstellungskosten gesetzt; Luxuswohnungsbau wird also ausgeklammert. Die untere Limite ist durch die minimale, noch tolerable Qualität gegeben. Während die Kosten relativ leicht zu erfassen sind, betritt man auf dem Gebiete der Qualitätsmessung weitgehend Neuland; dies um so mehr, als die Qualität auf transparente Weise absolut gemessen werden muss, nicht nur, wie z. B. bei formalisierten Wettbewerben, der relative Nutzen der zu bewertenden Projekte ermittelt werden kann.

werk: Wurden denn nicht schon im alten Wohnbauförderungsgesetz qualitative Bedingungen an das zu subventionierende Projekt gestellt?

Vogel: Die bisher angewendeten Massstäbe, welche sich auf einige wenige m²-Flächenangaben beschränkten, vermochten in keiner Weise der komplexen Zusammensetzung dessen, was wir unter Wohnwert verstehen, gerecht zu werden. Es war uns also die Aufgabe gestellt, einen Vorschlag für die qualitative Bewertung von Wohnbauprojekten vorzulegen. Wir versuchten dabei, ausgehend von Erkenntnissen von Mieterbefragungen, die Interessen des Mieters, welcher innerhalb des ganzen Wohnungsproduktionsprozesses einen sehr kleinen Einfluss ausüben kann, zu vertreten.

Hettich: Die Interessen des Mieters vertreten heisst den Bau von Wohnungen fördern, welche möglichst genau den Mieterbedürfnissen entsprechen. Eine Steigerung des Wohnwertes kommt auf jeden Fall dem Mieter zugute, alle Massnahmen, welche auf eine Senkung der Erstellungskosten abzielen, führen beim heutigen Marktsystem nicht unbedingt zu einer Senkung der Miete. Wir optimieren also ein Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen Wohnwert und Miete, mit der deutlichen Tendenz, die Wohnqualität keinesfalls absinken zu lassen, weil sonst Wohnungen produziert würden, welche rascher veralten, also rascher amortisiert und in der Miete teurer würden.

werk: Damit stehen wir mitten in der Problematik: Steigende Qualität verursacht steigende Erstellungskosten. Bei gegebenem Qualitätsgrad können deshalb die zulässigen maximalen Kosten nicht mehr frei gewählt werden, weil sonst das Problem mit den uns heute zur Verfügung stehenden technischen Massnahmen unlösbar wird. Sie gedenken nun offensichtlich, diese beiden Grenzen so gegeneinander einzustellen, dass noch eine Gewinnmöglichkeit, d. h. ein Anreiz für den Ersteller bleibt?

Hettich: Ja. Ein Versuch mit der Auswertung von 30 Bauobjekten soll in diesem Frühjahr durchgeführt werden. Durch einen Vergleich der in Bearbeitung befindlichen Richtlinien mit dem Ist-Zustand der Praxis soll also unser *Instrument* geeicht werden.

werk: Ich schlage Ihnen vor, dass wir uns in der Folge auf das Problem der Qualitätsermittlung konzentrieren. Welchen Schwierigkeiten begegnen Sie bei der Lösung dieses Aufgabenbereichs?

Vogel: Dazu ist es wichtig, die Randbedingungen zu kennen. Zur Überprüfung eines Projektes steht uns etwa die Kapazität eines Manntages zur Verfügung. Als Unterlagen können wir, wenn wir den Anreiz zur Benützung der Subvention nicht verringern wollen, nicht wesentlich mehr als Projektpläne im Massstab 1:100 und Angaben auf einem Kartenausschnitt 1:25000 verlangen. Der Spielraum des Projektverfassers soll möglichst uneingeschränkt erhalten bleiben. Wenn auch ein Grossteil der durchschnittlichen Wohnbedürfnisse durch einige wenige, gut ausgewählte Wohnungstypen erfüllt werden könnte, haben wir doch den schwierigeren Weg der Erarbeitung eines Bewertungsmodells, welches für ein möglichst breites Spektrum von Wohnungsgrundrissen geeignet sein sollte, gewählt. Das Modell besteht aus etwa 40 wohnwertrelevanten Beurteilungskriterien. Für jedes Kriterium wurde ein Messverfahren festgelegt und die Kriterien gewichtet. Etwa $^1/_3$ des Gewichts entfallen auf Kriterien der äusseren Wohnwerte wie z. B. Stadtnähe, Lage von Kindergärten, Schulen usw., und etwa $^2/_3$ auf Bewertung des eigentlichen Wohnungsgrundrisses. Beim Wohnungsgrundriss werden neben dem Hauptkriterim *Fläche* auch die Möblierbarkeit der Räume und die Beziehungen zwischen den Räumen bewertet. Nur etwa $^1/_6$ des Gewichtes fällt auf die Beurteilung der Wohnungsausstattung, da wir der Ansicht sind, dass eine flächenmässig grosszügig dimensionierte Wohnung die Hauptvoraussetzung für eine möglichst grosse Nutzungsfreiheit darstellt.

werk: Sehen Sie nicht gewisse Gefahren in dem von Ihnen gewählten Vorgehen? Wie steht es z. B. mit der Anpassung der von Ihnen

Die Wohnbauförderung des Bundes

vorgeschlagenen Bewertung an regional unterschiedliche Bedürfnisse, an unterschiedliche Benützerschichten?

Vogel: Zum Teil waren uns die von Ihnen erwähnten Gefahren von Anfang an bekannt. Weitere Vorsichtsmassnahmen haben wir in dieser Richtung nach Gesprächen mit Fachleuten wie Frau Prof. Meyer-Ehlers getroffen. Wir sind uns bewusst, dass ein Bewertungsinstrument Gefahr läuft, ein Eigenleben zu entwickeln, und in der Folge unkritisch und ohne genügende Kontrolle seiner Auswirkungen in der Praxis durch die Administration angewendet zu werden. Um dieser Gefahr zu begegnen und die dauernde Weiterentwicklung sicher zu stellen, besteht unser Vorschlag nicht nur in einem Bewertungsmodell, sondern in einem System von Massnahmen. Es ist vorgesehen, dass eine interdisziplinär zusammengesetzte Gruppe die Überwachung der Auswirkungen in der Praxis gewährleisten soll.

Hettich: Zusätzlich haben wir eine Gruppe von Informationsfachleuten eingesetzt, welche uns helfen sollen, das Resultat transparent an die verschiedenen Benützergruppen heranzutragen. Falls sich die erarbeiteten Richtlinien während der Testphase bewähren sollten, würden sie auf verschiedene Art und über verschiedene Medien bekannt gemacht. Der Mieter sollte wissen, auf was er bei der Wahl einer Wohnung zu achten hat und welche Erwartungen er in eine subventionierte Wohnung setzen darf. Der Architekt müsste im Bild sein über die Beurteilungsweise der von ihm eingereichten Projekte. Den technischen Beamten des Eidgenössischen Büros für Wohnungsbau muss sodann ein Leitfaden zur Verfügung stehen, welcher die Detailbeurteilung erleichtert. Auf ähnliche Weise sind auch die Vorprüfungsinstanzen der Kantone auszurüsten. Es ist für das letzte Vierteljahr vor der Inkraftsetzung dieser technischen Richtlinien eine Einarbeitungsphase vorgesehen.

werk: Ist es auch vorgesehen, dass die anlässlich der Subventionierung ermittelten Werte dem Mieter während der ganzen Lebensdauer der Wohnung erhalten bleiben?

Vogel: Das von Ihnen angesprochene Problem müsste noch erweitert werden, da gewisse Qualitätswerte, z. B. die Schallisolation, aus den Projektplänen 1:100 nicht ersichtlich sind. Als Beilage zum Subventionsvertrag sind deshalb *Weisungen zur Ausführung* vorgesehen, welche Normen und Ausführungsrichtlinien festlegen, deren Einhaltung verbindlich ist. Nach Fertigstellung der Wohnung beabsichtigt der Bund, während 20 Jahren die Mietzinse der subventionierten Wohnungen zu kontrollieren. Durch eine hohe Transparenz des ganzen Bewertungsvorganges soll sicher gestellt werden, dass der Mieter weiss, welchen Wohnwerten seine Wohnung entsprechen muss und, z. B. bei Zweckentfremdung eines Gemeinschaftsraumes im Haus, auf dem Rechtsweg für die Erhaltung der als Basis der Subvention gemessenen Qualität sorgen kann. Wir hoffen, damit einen Weg gefunden zu haben, welcher dem Mieter die Erhaltung des Wohnwertes sicherstellt, ohne dass dazu ein komplizierter staatlicher Überwachungsmechanismus aufgebaut werden muss.

werk: Wir hoffen, dass dem Leser durch dieses Gespräch bewusst geworden ist, wie schwierig es ist, den diskutierten Anforderungen gerecht zu werden...

Hettich: ...und wir hoffen, dass es uns trotz allen Schwierigkeiten gelingen wird den unbefriedigenden Ist-Zustand etwas zu verbessern. Wir werden gerne die Gelegenheit ergreifen, Ihre Leser zu einem späteren Zeitpunkt in allen Einzelheiten über die Kriterienliste und die gemachten Erfahrungen zu orientieren. ■

Comment poursuivre la politique fédérale d'encouragement à la construction de logements?

werk: Au printemps 1972, le souverain a approuvé l'article 34ᵉˢ de la Constitution fédérale et, partant, a chargé la Confédération de s'occuper plus intensément des problèmes de construction de logements. Par quelles mesures les instances responsables ont-elles cherché depuis à s'acquitter de la tâche qui leur a été confiée?

Hettich: Le Département fédéral de l'économie a été chargé d'établir un projet de loi sur l'encouragement à la construction de logements. Après la procédure de consultation mutuelle, ce projet doit être examiné par les deux chambres fédérales dans le courant de l'année 1973; la mise en vigueur de la loi est prévue pour 1974.

werk: Qui sera bénéficiaire de la politique fédérale d'encouragement à la construction de logements?

Vogel: A l'encontre du système pratiqué jusqu'à ce jour, la nouvelle loi ne se contentera plus seulement de favoriser certains groupes d'usagers. La création d'attraits suffisants pour augmenter la production de logements doit concourir à accroître de façon générale la construction de logements de qualité. Diverses possibilités ont été examinées. Il aurait, par exemple, été concevable de verser une aide directe aux locataires justifiant d'un revenu trop modeste.

Hettich: L'octroi de subventions doit se situer entre deux limites: une limite supérieure, donnée par les coûts de construction admissibles, et une limite inférieure, dictée par les impératifs de qualité minimale. Alors qu'il est relativement facile d'établir un relevé des coûts, les mesures qualitatives constituent un terrain encore largement inexploré.

werk: L'ancienne loi sur l'encouragement à la construction de logements ne prévoyait-elle pas aussi des critères de qualité à remplir par le projet subventionné?

Vogel: Les critères actuels, vérifiés jusqu'à ce jour sur la base d'indications relatives à quelques m² de surface seulement, ne permettent guère d'établir la valeur d'habitation dans toute sa complexité. Notre tâche consistait dès lors à présenter un projet pour l'évaluation qualitative des constructions prévues.

Hettich: Défendre les intérêts du locataire, c'est encourager la construction de logements qui répondent au mieux possible aux besoins des occupants. Toute amélioration de la valeur d'habitation bénéficie au locataire, alors qu'une réduction des coûts de construction dans notre système de marché actuel n'entraîne pas nécessairement une baisse du loyer. Nous visons en conséquence à établir un rapport coût-usage optimal entre la valeur d'habitation et le loyer.

werk: Si le niveau de qualité est prescrit, les frais maxima admissibles ne peuvent plus être librement choisis étant donné que sinon le problème deviendrait insoluble avec les moyens techniques actuellement disponibles. Estimez-vous, dès lors, nécessaire de déterminer les deux limites de manière à laisser subsister la possibilité d'un bénéfice, c'est-à-dire d un attrait pour le maître d'œuvre?

Hettich: Certainement. Dès ce printemps, un essai sera lancé en ce sens, portant sur une trentaine de projets de construction.

werk: Je propose que dans la suite nous nous concentrions sur le problème de l'évaluation qualitative. Quelles difficultés rencontrez-vous dans ce domaine?

Vogel: Pour examiner un projet, nous disposons approximativement de la capacité d'un homme pendant un jour. Comme documents nous ne pouvons pas exiger beaucoup plus que des plans à l'échelle 1:100 et les indications requises sur un extrait de carte 1:25000. La latitude d'agir du créateur du projet doit rester entière dans toute la mesure du possible. Même s'il est vrai qu'une grande partie des besoins d'habitation courants pourraient trouver satisfaction grâce à un nombre limité de types d'habitation bien choisis, nous avons néanmoins préféré nous engager dans la difficile voie de l'élaboration d'un modèle d'évaluation susceptible d'être appliqué à un large spectre de plans de logements. Le modèle se compose de quelque 40 critères permettant d'établir la valeur d'habitation. Pour chaque critère, un système d'évaluation en points a été fixé; les différents critères ont été pondérés. Environ ⅓ des critères s'appliquent à des valeurs d'habitation extérieures (proximité de la ville, distance des jardins d'enfants, écoles, etc.) et environ ⅔ à l'appréciation du plan d'habitation. Cette dernière appréciation comprend, outre le critère essentiel de la superficie, la facilité de meubler les pièces et les rapports entre les différents locaux.

werk: Est-ce que ce procédé d'évaluation ne recèle pas des vices cachés? Qu'en est-il, par exemple, de la possibilité d'adaptation à des besoins régionaux ou à des couches d'usagers différents?

Vogel: En partie, les dangers que vous signalez nous étaient connus dès le départ. D'autres ne sont apparus que dans le cours d'entretiens avec des spécialistes, tels que Madame Meyer-Ehlers. Nous n'ignorons pas qu'un système d'évaluation risque de dégénérer en une fin en soi et d'être appliqué sans discernement et sans contrôle suffisant par l'administration compétente. Pour pallier ce danger et assurer le constant perfectionnement du système, notre évaluation ne consiste pas en un modèle, mais en une série de mesures. Il est prévu de confier à un groupe interdisciplinaire le contrôle des incidences dans la réalité pratique.

Hettich: Nous avons, en outre, fait appel à un groupe de spécialistes de l'information et les avons chargés de rendre les résultats transparents aux divers groupes d'usagers. Au cas où les directives techniques se trouvaient confirmées pendant la phase des tests, elles seraient portées à la connaissance du public par les moyens de communication de masse. Le locataire doit savoir ce qui compte dans le choix d'un appartement subventionné et ce qu'il peut en attendre. L'architecte doit connaître le mode d'appréciation du projet qu'il dépose. Un catalogue des critères d'évaluation doit être à la disposition des fonctionnaires techniques du Bureau fédéral de la construction de logements en vue de faciliter leur travail d'évaluation; de même pour les instances compétentes des cantons.

werk: Est-il aussi prévu d'assurer au locataire le maintien, pendant toute la longévité de l'appartement, des valeurs d'habitation établies lors du subventionnement de l'appartement?

Vogel: Le problème que vous venez d'aborder doit encore être approfondi étant donné que certaines valeurs qualitatives (par exemple l'isolation phonique) ne ressortent pas des plans à l'échelle 1:100. Le contrat de subvention devra donc comporter en annexe des *directives d'exécution* à caractère obligatoire. Il est prévu qu'après achèvement de l'appartement, les instances fédérales contrôlent pendant 20 ans les loyers des logements subventionnés. Grâce à une haute transparence de l'ensemble du processus d'évaluation, le locataire connaîtra les valeurs d'habitation auxquelles doit correspondre son appartement et saura, en cas d'aliénation d'un local communautaire de sa fin véritable, par quels moyens juridiques il pourra assurer le maintien de la qualité justifiant l'octroi d'une subvention.

werk: J'espère que le présent entretien révélera au lecteur combien il est difficile de répondre aux exigences ci-dessus discutées...

Hettich: ... et nous espérons qu'en dépit de toutes les difficultés il sera possible d'améliorer quelque peu l'état actuel, fort peu satisfaisant. Nous ne manquerons pas de tenir vos lecteurs au courant des détails du catalogue des critères d'évaluation, ainsi que des expériences que nous aurons pu réunir. ■