



VSA-AAS

Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare
Association des archivistes suisses
Associazione degli archivisti svizzeri
Associaziun da las archivarias e dals archivaris svizzers
www.vsa-aas.ch

Arbeitsgruppe Bewertung

C Gesundheit – Arbeit – soziale Sicherheit

C16

Wohnbauförderung

Encouragement à la construction de logements

Zusammenfassung

Die Wohnbauförderung ist mehr als die blosse staatliche Unterstützung bei baulichen Vorgängen. Sie bedient mit dem «Wohnen» ein ureigenes Bedürfnis des Menschen und ist damit auch Mittel der Sozial- und Wirtschaftspolitik, nebstdem sie Zwecken der Marktregulierung dient. Der Wohnbauförderung eignet ein beachtlicher inhaltlicher Wert, der umso höher zu gewichten ist, als dass wohnbauliche Fördermassnahmen über einen langen Zeitraum hinweg mit zum Teil unterschiedlichen Zielsetzungen umgesetzt wurden.

Wohnbauförderung ist zugleich Sache von Bund und Kantonen: Rechtssetzung und Fallbearbeitung fallen hier wie dort an. Dieses interstaatliche Zusammenspiel ebenso wie die Diskrepanz zwischen Inhalts- und Evidenzwert bereiten bei der archivischen Bewertung Schwierigkeiten. Bewertungsstrategien sind je nach bewertendem Archiv denn auch unterschiedliche und reichen in Bezug auf die Falldossiers von der Musterarchivierung bis hin zur integralen Archivierung.

Empfehlungen

Teilarchivierung in Form eines Samples (Zufallsauswahl, systematische Stichprobe z. B. nach Endziffer(n)), gegebenenfalls in Kombination mit einer inhaltlichen Auswahl «interessanter» Fälle in den Landes- und Staatsarchiven.

Das Bundesarchiv (BAR) hat für die Unterlagen des zuständigen Bundesamts für Wohnungswesen BWO und dessen Vorgängerbehörden bereits eigene Bewertungsentscheide erarbeitet – eine Empfehlung erübrigt sich.

Ausgangslage

Die vorliegende Empfehlung ersetzt das 1993 verfasste KoKo-Papier C16 zur Wohnbauförderung. Dabei wurde das «Rad nicht neu erfunden» und manche Vorschläge und Ausführungen des abgelösten Papiers hier aufgenommen. Allerdings haben sich die Rechtsgrundlagen im Bereich der Wohnungsversorgung seither geändert, was nicht zuletzt in der eigentlichen Abkehr der Wohnbauförderung durch den Bund hin zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus haben unterdessen verschiedene Archive Bewertungsvorschläge für Falldossiers der Wohnbauförderung gemacht; Vorschläge, die hier teilweise ebenfalls mit eingeflossen sind.

Der Einfachheit halber steht «Wohnbauförderung» als «terminus technicus» stellvertretend für «Wohnungsbauförderung», «Wohneigentumsförderung» oder «Wohnraumförderung», auch wenn diese Vereinfachung nicht für jedes Fördergeschäft die präzise Beschreibung ist.

Die Wohnbauförderung verfolgt in erster Linie sozialpolitische Ziele in der Annahme, dass «Wohnen», gleich wie Nahrung und Sicherheit, einem menschlichen Grundbedürfnis entspricht. Sich für jene einzusetzen, die diesem Bedürfnis nicht aus eigener Kraft entsprechen können, ist der primäre Zweck der Wohnbauförderung. Dank ihrer Scharnierfunktion zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik spielt die Wohnbauförderung darüber hinaus eine wichtige Rolle in den Bereichen Wirtschaft und Integration.

Die Anfänge der bundesstaatlichen Wohnbauförderung reichen bis ins frühe 20. Jahrhundert zurück. Den Beginn markierten mehrere Bundesbeschlüsse von 1919 und 1920.¹ Die Kantone, durch die Bundesbeschlüsse bereits zum finanziellen Engagement bei der Umsetzung verpflichtet, beschlossen ihrerseits Massnahmen, die bereits in den 1930er Jahren in gesetzlichen Bestimmungen münden konnten.

Damals, nach dem Ersten Weltkrieg, lag der «sozialwirtschaftliche» Fokus der Wohnbauförderung eindeutig auf der «wirtschaftlichen» Komponente, indem sie auf die Ankurbelung der Wirtschaft und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit abzielte.² Ebenfalls den Wohnbau ankurbeln wollte der Bund mit seinen befristeten Subventionierungsaktionen während der «Wohnungsnot» in den 1940er Jahren. Gleichzeitig besetzte er jetzt erstmals den sozialen Wohnungsbau «sensu stricto», indem er 1942 den Wohnbau vorab für kinderreiche Familien fördern wollte.³ 1945 und 1947 schloss dann der Bundesrat auch minderbemittelte Familien in die primär von der Fördertätigkeit profitierende soziale Gruppe mit ein.⁴

Ergebnis dieser Beschlüsse waren verschiedene zeitlich befristete Wohnbau-Förderaktionen, an denen sich neben dem Bund auch die Kantone und die Gemeinden beteiligten. Nachdem die letzte solche Aktion 1949 beendet worden war, begann die nächstfolgende erst wieder 1959 mit dem Ziel, Wohnraum wiederum für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu schaffen.⁵ Wie bei den früheren Aktionen waren Kantone und Gemeinden finanziell miteingebunden. Neu war das Unterstützungsmodell: Anstelle der bisherigen Baukostenbeiträge à fonds perdu wurden jetzt Zinskostenbeiträge gesprochen.

Stärker noch als zuvor fokussierte jene erstmal auch mit «sozial» überschriebene Förderaktion eine soziale Zielsetzung. Zu diesem Zeitpunkt war man nach wie vor weit von einem ausreichend mit Wohnraum versorgten Markt entfernt. Remedur erhoffte sich der Bund vor allem in einer Steigerung des Angebots an Billigwohnungen für Familien in bescheidenen Verhältnissen, ein Bereich, wo die eigens hierfür eingesetzte Kommission einen signifikanten Mangel festgestellt hatte.⁶ Bei dieser Gelegenheit betonte der Bundesrat aber auch, dass die «Wohnungsfürsorge» in erster Linie eine kantonale und kommunale Aufgabe darstelle.

¹ Bundesratsbeschluss vom 23. Mai 1919 betreffend Förderung der Hochbautätigkeit (AS **35**, 335); Bundesratsbeschluss vom 23. Mai 1919 betreffend die Behebung der Arbeitslosigkeit durch verschiedene Arbeiten, insbesondere Notstandsarbeiten (AS **35**, 338); Bundesratsbeschluss vom 15. Juli 1919 betreffend Förderung der Hochbautätigkeit (AS **35**, 605); Bundesratsbeschluss vom 11. Mai 1920 betreffend Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Hochbautätigkeit (AS **36**, 280).

² Bundesratsbeschluss vom 23. Mai 1919 betreffend Förderung der Hochbautätigkeit (AS **35**, 335); Bundesratsbeschluss vom 23. Mai 1919 betreffend die Behebung der Arbeitslosigkeit durch verschiedene Arbeiten, insbesondere Notstandsarbeiten (AS **35**, 338); Bundesratsbeschluss vom 15. Juli 1919 betreffend Förderung der Hochbautätigkeit (AS **35**, 605); Bundesratsbeschluss vom 11. Mai 1920 betreffend Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Hochbautätigkeit (AS **36**, 280).

³ Bundesratsbeschluss vom 16. März 1942 betreffend Massnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit (AS **58**, 252); Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1942 betreffend Massnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit (AS **58**, 616).

⁴ Verfügung Nr. 3 des eidgenössischen Militärdepartements vom 5. Oktober 1945 zur Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit (Förderung der Wohnbautätigkeit, AS **61**, 858); Verfügung Nr. 3 des eidgenössischen Militärdepartements vom 5. Oktober 1945 zur Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit (Förderung der Wohnbautätigkeit, AS **61**, 858).

⁵ Bundesbeschluss vom 31. Januar 1958 über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues (AS **1958**, 419).

⁶ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 28. Juni 1957 (Bundesblatt **1957/II**, 117ff.).

Folgerichtig machte er die Entrichtung von Subventionen abhängig von solchen der Kantone, die den Löwenanteil der pekuniären Hilfen entrichteten. Daneben setzten einige Kantone nach wie vor eigene Förderaktionen um, nebstdem sie zur Bundesaktion 1959–1965 verschiedentlich zusätzliche Massnahmen vor allem zur Unterstützung für Familien oder betagte Leute in bescheidenen finanziellen Verhältnissen sprachen.

Die letzte zeitlich befristete, erstmal auf einem Bundesgesetz fussende Bundesaktion von 1965 bis 1974 orientierte sich am Modell der vorhergehenden. Daran beteiligt waren Kantone und Gemeinden, die Förderung erfolgte über Zinskostenbeiträge und – bei einem verknappten Kapitalmarkt – über Bundesdarlehen.⁷

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesgesetz von 1965 wurde durch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) abgelöst.⁸ Dieses stützte sich auf den neuen Artikel 34^{sexies} der Bundesverfassung, der mit Volksabstimmung vom 5. März 1972 «Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum» durch den Bund guthiess.⁹ Damit einher gingen ausgeweitete Kompetenzen und vor allem ein dauerhaftes Engagement des Bundes in den Bereichen Wohnungsbau und Wohneigentumserwerb. Nach wie vor aber konnten die Kantone eine eigene, flankierende Wohnbauförderung betreiben und diese in der kantonalen Rechtssetzung ausformulieren. Die soziale Wohnbauförderung blieb innerhalb dieser neu umschriebenen Förderstrategie ein wichtiger Bestandteil.¹⁰

Die neuen Rechtsgrundlagen bedeuteten einen eigentlichen Paradigmenwechsel: Die Federführung in der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung übernahm nun eindeutig der Bund. Beitragsgesuche waren neu beim Bund, genauer: beim neu geschaffenen Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), einzureichen. Dieses prüfte fortan Bauprojekte, Abrechnungen und abgeschlossene Objekte.

Bei gewissen Kantonen führte die neue Kompetenzenregelung vorübergehend zu einer weitgehenden Einstellung der eigenen Fördertätigkeiten. Sie beschränkten sich auf Vollzugsmithilfe bei Bundesmassnahmen, auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus früheren Wohnbauaktionen oder auf Sanierungshilfen in peripheren Gebieten. Dies änderte sich bis zu einem gewissen Grad in den 1980er Jahren, als Mängel beim WEG (problematisch war vor allem der systembedingte rasche Mietanstieg, der auf die WEG-grundverbilligten sehr günstigen Anfangsmieten folgte) mehrere Kantone eigene Wohnbauförderungsprogramme verabschieden liess.

Die Systemmängel beim WEG sowie die Erkenntnis, dass die öffentliche auf die Angebotserweiterung bei Marktengpässen hinwirkende Wohnbauförderung ihre Ziele häufig nicht erreichte, veranlassten den Bund, sich künftighin auf die Förderung von preisgünstigem Wohnraum und der Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu konzentrieren.¹¹ Das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) vom 21. März 2003 nahm somit weitgehend Abschied von der Förderung der Wohnbautätigkeit und reduzierte das Engagement des Bundes in der Wohnbauförderung wesentlich.¹² So wurden etwa direkte Hilfen (Darlehen) sistiert und die Förderung auf indirekte Hilfen für Wohnbaugenossenschaften

⁷ Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (AS **1966**, 433); vgl. auch Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 21. September 1964 (Bundesblatt **1964**/II, 629ff.).

⁸ Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (AS **1975**, 498).

⁹ Vgl. Bundesbeschluss betreffend Erhaltung des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 5. März 1972 über den Bundesbeschluss betreffend die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 34^{sexies} über den Wohnungsbau (Bundesblatt **1972**/I, 1309ff.).

¹⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz) vom 17. September 1973 (Bundesblatt **1973**/II, 679ff.).

¹¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) vom 21. März (Bundesblatt **2002**/III, 2829ff.).

¹² Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) vom 21. März 2003 (AS **2003**, 3083).

und andere gemeinnützige Wohnbauträger beschränkt. Für verschiedene Kantone war dies der Anlass, ihre eigenen Wohnbaufördermassnahmen einzustellen.

Die Förderung geschieht seither vorab «indirekt» über Bürgschaften von Anleihen gemeinnütziger Wohnbauträger. Direkte Massnahmen mittels Darlehen, wie sie das WFG eigentlich vorsah, werden ab 2007 keine mehr umgesetzt.¹³

Bund (Auswahl)

- Bundesratsbeschluss vom 11. Mai 1920 betreffend Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Hochbautätigkeit, AS **36** 280
- Bundesratsbeschluss vom 16. März 1942 betreffend Massnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit, AS **58** 252
- Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues, AS **1966** 433
- Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974, AS **1975** 498 (noch in Kraft)
- Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) vom 21. März 2003, AS **2003** 3083 (noch in Kraft)

Kantone

s. spezifische kantonale Gesetzgebung.

Bereits in Archiven vorhandene Bestände

Bund

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) hat bereits Unterlagen rund um die Wohnbauförderung vom federführenden Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) übernommen. Die Provenienz BWO (BAR-Bestand E10103*), in der Nachfolge des Eidgenössischen Büros für Wohnungsbau (1958–1975) zuständiges eidgenössisches Amt ab 1975, beinhaltet verschiedene Teilbestände mit Dossiers zu den Amtstätigkeiten. Darin enthalten sind unter anderem Unterlagen zur Rechtssetzung oder zur Forschungskommission (Teilbestand E7295B*), dazu solche zu Förderungsprojekten (Teilbestand E7295-01*). Letztere sind alphabetisch nach Kantonen geordnet.

Kantone

Siehe grundsätzlich die Findmittel der einzelnen Landes- und Staatsarchive. Stellvertretend genannt sei hier das Beispiel aus dem Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, das unter der Signatur BD-REG 9b, Provenienz «Amt für Bausubventionen und Zivilschutzbau», verschiedene nach Fördertypen geordnete Dossiers archiviert. Aufgeführt sind «Alterswohnungen», «Bundesdarlehen», «Erneuerungsgeschäfte», «Finanzierungsbeihilfe», «kommunaler Wohnungsbau», «sozialer Wohnungsbau von Bund und Kanton», «sozialer Wohnungsbau des Kantons», «Wohnungsbau des Kantons», «Wohnungsbau von Bund und Kanton», «Wohnbau und Eigentumsförderung des Bundes (WEG)», «Bürgschaften», «diverse Bauvorhaben», «eventuelle Geschäfte». Zu bestimmten dieser Fördertypen tätigte das Amt keine Ablieferung.

Die auf dem Amt vorgenommene Gliederung nach Typen spiegelt zum einen die Schwierigkeit, die sozial ausgerichtete Wohnbauförderung von den Bestrebungen, den Markt mit genügend Wohnungen zu versorgen, zu unterscheiden. Dem WEG eignete ja seinerseits eine soziale

¹³ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnraumfoerderung.html> (21.05.2021).

Stossrichtung – die Unterscheidung zwischen «sozialer Wohnbauförderung» und «WEG» kann daher Probleme bereiten. Zum anderen erschwert die so gewählte Typengliederung nach verschiedenen «technischen» Kategorien eine sich an staatlichen Zuständigkeiten orientierende Bewertung (bspw. können Erneuerungsgeschäfte Bund und Kanton betreffen).

Archivierungsempfehlung

Bundesarchiv

Das Bundesarchiv hat sowohl retrospektiv für vom BWO angebotene Papierunterlagen wie prospektiv für das Ordnungssystem (OS) BWO Bewertungsentscheide gefällt.¹⁴ Die im Bereich der Wohnbauförderung anfallenden Unterlagen des BWO sind dabei mehrheitlich vollständig für die Archivierung im Bundesarchiv vorgesehen (darunter Rechtliche Grundlagen, Unterlagen zu Darlehen und Bürgschaften, Beteiligungen etc.). Eine Empfehlung erübrigt sich.

Staatsarchive

Die Bandbreite der bis anhin von den öffentlichen Archiven getroffenen Bewertungsentscheiden von der Musterarchivierung bis zur integralen Archivierung der Wohnbauförderdossiers macht auf die Schwierigkeit bei der Bewertung aufmerksam. Einerseits handelt es sich um teilweise lange geschäftsaktive Dossiers – man denke an die bisweilen erst nach Jahrzehnten erfolgte Rückzahlung der Beiträge, die die Förderstellen die Löschung von dinglichen Eigentumsbeschränkungen veranlassen liessen. Ausserdem weisen die Dossiers in sich einen hohen inhaltlichen Wert aus, nebstdem sie – über einen längeren Zeitraum betrachtet – beredte Auskunft geben über soziale und wirtschaftliche Themen ihrer Zeit. So vermitteln Dossiers zu frühen Förderaktionen nach dem Ersten Weltkrieg klassenkämpferische Aspekte mit einem Schwergewicht auf der Arbeitslosigkeit. Aktionen während des Zweiten Weltkriegs und in der Nachkriegszeit wiederum verknüpfen die «Wohnungsnot» mit sozialpolitischen Themen. Die WEG-Dossiers schliesslich geben beispielhaft Auskunft über staatliche Regulierungsversuche beim Wohnmarkt.

Andererseits weisen die Dossiers innerhalb ihres rechtlichen Entstehungszusammenhangs einen relativ hohen Uniformitätsgrad mit immer wiederkehrenden Dokumenten auf: Antrag für Subvention, Subventionsvertrag und -verfügung, Abrechnungen, Rückzahlungsbestätigungen, Löschung dinglicher Rechte, gegebenenfalls Pläne und Korrespondenzen; Ausdruck dafür, dass es sich innerhalb der Wohnbauförderung um stets wiederkehrende Verwaltungsvorgänge handelt.

Kleinster gemeinsamer Nenner der bisher gefällten Bewertungsentscheide ist, von einer vollständigen Kassation der Wohnbauförderdossiers abzusehen.

Bei den Landes- und Staatsarchiven empfiehlt die AG Bewertung innerhalb der Bandbreite zwischen Musterarchivierung und Vollarchivierung die Samplebildung als den «goldenen Mittelweg». Eine Musterarchivierung erscheint einer akkuraten inhaltlichen Dokumentation der über einen längeren Zeitraum hinweg betrachteten, je nach «Epoche» ganz unterschiedlichen Förderabsichten nicht gerecht zu werden. Ebenso wenig lässt sich eine Vollarchivierung dieser als «massenhaft gleichförmige Einzelfallakten» einzuordnenden Dossierserie nicht rechtfertigen, und zwar zu keinem Zeitpunkt ihrer Entstehung.

Als Auswahlverfahren in Betracht gezogen werden kann die Zufallsauswahl. Alternativ lässt sich eine systematische Stichprobe (z.B. die Auswahl bestimmter Dossierendziffern oder von 10% der abgeschlossenen Dossiers, alle 10 Jahre ergänzt durch einen kompletten Dossiersatz) in Betracht ziehen. In Kombination zum Sample empfiehlt sich eine zusätzliche inhaltliche Auswahl. So ergänzend archiviert werden können etwa die Projekte mit den

¹⁴ Vgl. prospektiver Bewertungsentscheid BAR zum Ordnungssystem (OS) BWO vom 01.11.2010 sowie der Bewertungsentscheid «Retrospektive Bewertung BWO komplett» für sämtliche noch vorhandenen retrospektiven Unterlagen BWO und Vorgängerbehörde vom 17.06.2015 (beide nicht publiziert).

höchsten Fördersummen oder jene, die mit auffälligen rechtlichen Auseinandersetzungen einhergingen.

Damit sind die Auswirkungen der oberwähnten neuen Kompetenzregelungen gemäss WEG ab 1975 auf die Bewertung noch nicht geklärt. Diese sind weniger relevant, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Denn ungeachtet der nun im dauernden Recht verankerten Bundesaufgaben bei Wohnungsbau und Wohneigentumserwerb tätigten die Kantone nach wie vor eigene Förderprogramme, beteiligten sich an gemischten Programmen oder liessen eigene und Bundesaktionen in konzentrierten Aktionen aufgehen. Diese Tätigkeiten lohnen sich, ihrerseits gemäss dem beschriebenen Sampleverfahren abgebildet zu werden.

Die vom Vorstand des VSA genehmigte Erstversion dieses Papiers stammt von 1993.

Überarbeitete Version (Stand Mai 2021) vom Vorstand des VSA genehmigt am: 2. August 2021