

# Abbruchgesetze : lästiges Überbleibsel aus der Hochkonjunktur?

Autor(en): **Zimmer, Dieter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Werk, Bauen + Wohnen**

Band (Jahr): **72 (1985)**

Heft 5: **Grüner als Grün : Gärten in der Stadt = Plus que vert : jardins dans les villes = Greener than green : urban gardens**

PDF erstellt am: **18.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-54771>

## **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.

## Abbruchgesetze: Lästiges Überbleibsel aus der Hochkonjunktur?

In den grösseren Deutschschweizer Kantonen bestehen seit rund zehn Jahren Gesetze zur Erhaltung von günstigem Wohnraum; in französischsprachigen Kantonen wurden entsprechende Verordnungen schon vor ca. 20 Jahren erlassen. Seit ihrem Inkraftsetzen hat sich in beiden Sprachregionen die städtebauliche und -politische Situation stark verändert: Sowohl in den grösseren deutsch- als auch in den französischsprachigen Städten verschärfte sich in den 70er Jahren die Stadtflucht. Hinzu kam, dass insbesondere der Dienstleistungssektor immer stärker in innerstädtische Wohnquartiere einbrach und dort Wohnraum meist durch Neubauten verdrängte. Eine dritte Veränderung der städtebaulichen Situation zeigt sich darin, dass in citynahen Jahrhundertwendequartieren ehemals günstiger Wohnraum in Altbauten durch (Luxus-)Renovierungen und Neubauten zusehends vernichtet wird.<sup>1</sup>

### Veränderung der Gesetze notwendig...

Das Inkrafttreten von Gesetzen zum Schutz von günstigem Wohnraum erfolgte in den untersuchten Kantonen respektive Städten in zwei verschiedenen Zeiträumen. In den Kantonen Genf und Waadt wurde das Gesetz (Genf) bzw. die Verordnung (Waadt) anfangs der 60er Jahre erlassen. Hauptmotiv war, die Zahl der Abbrüche von Wohnhäusern mit meist billigen Mieten zu vermindern. Beide Gesetzgebungen wurden vom Regierungsrat vorge-schlagen.

In den Deutschschweizer Städten wurde erst später (Kanton Basel-Stadt im Jahr 1968, Stadt Luzern 1975) auf den wachsenden Citydruck reagiert. Bemerkenswert dabei ist, dass die Gesetze hauptsächlich zur Bremsung der damaligen Hochkonjunktur im Bauwesen erlassen wurden und weniger einen sozialpolitischen Ursprung hatten. Die sozialpolitische Komponente der Gesetze kam erst in der zweiten Hälfte der 70er Jahre hinzu, als der Mangel an günstigen Wohnungen in Citynähe immer deutlicher wurde.

### ...bisher jedoch nur in Genf durchgeführt

In Basel und Luzern sind die Gesetze seit ihrem Inkrafttreten nahezu unverändert geblieben. Die waadtländische Verordnung wurde 1973 abgeändert, um offensichtliche Missbräuche zu verhindern. Zurzeit ist dort ein neuer Abänderungsvorschlag in Vernehmlassung. In Genf wurde das Gesetz von 1962 im Jahre 1983 durch ein gänzlich neues Gesetz ersetzt.

Seit Mitte der 70er Jahre geht bedeutend *mehr preisgünstiger Wohnraum durch Umbauten und Renovationen als durch Abbrüche* verloren. Dieses Problem wurde bisher in beiden deutschschweizerischen Städten nicht im Gesetz berücksichtigt, während die welschschweizerischen Gesetzgebungen Umbauten seit ihrem Bestehen bewilligungspflichtig machten (in der Praxis wurden aber bis vor wenigen Jahren auch fast nur Abbrüche überprüft). Im Kanton Waadt werden durch die Verordnung heute bei Neubauten wie bei Renovierungen spekulative Mietzinse zum Teil verhindert, wohingegen das neue Genfer Gesetz den Hauptakzent auf die Verhinderung von unnötig teuren Renovierungen und auf die Beibehaltung von preisgünstigem Wohnraum setzt. In Basel und Luzern werden Mietzinserhöhungen nicht einmal bei Neubauten nach erfolgten Abbrüchen überprüft. Zwar ist die Versicherung der Bauherrschaft der Preisgünstigkeit von Neubauwohnungen ein wesentliches Argument für die Erteilung einer Abbruchbewilligung, jedoch werden die Mieten nach erfolgtem Abbruch und Neubau nicht kontrolliert.

### Erhebliche Mängel bei den Deutschschweizer Gesetzen

Die Erhaltung von günstigem Wohnraum wird in Deutschschweizer Kantonen und Städten bisher nur durch Bewilligungen für Abbruch und Nutzungsänderungen zu erreichen versucht; *Renovationen fehlen* im Gesetz.

Wesentliches Kriterium für die Erteilung einer Abbruchbewilligung ist heute die Schaffung von mehr und preisgünstigen Wohnungen. Da «mehr Wohnraum» meist möglich (infolge neuer Zonenordnungen) und «Preisgünstigkeit» leicht behauptbar ist (weil keine Mietzinskontrolle bei unsubventionierten Neubauwohnungen erfolgt), werden Abbruchbewilligungen auch in den meisten Fällen schon beim ersten

oder aber bei nochmaligen, modifizierten Gesuchen bewilligt.

Sowohl im Basler als auch im Luzerner Gesetz fehlt eine Definition des Kriteriums der Preisgünstigkeit von Neubauwohnungen. Aufgrund dieses Mangels wird beispielsweise in Luzern auf die Subventionspraxis des Bundes zurückgegriffen. Erhält ein abbruchwilliger Investor einen provisorischen positiven Bescheid (sogenannte technische Vorabklärung) des Bundesamtes für Wohnungswesen, dann wird in der Regel das Abbruchgesuch bejaht und nicht abgewartet, ob die Bundessubventionen auch tatsächlich zugesprochen werden. Das Kriterium der Preisgünstigkeit sollte deshalb nur dann gelten, wenn eine effektive Subventionszulage vorliegt oder wenn sich der Investor (z.B. im Grundbuch) zu preisgünstigen Mieten verpflichtet. Jedoch müsste auch dabei der Rahmen der Preisgünstigkeit definiert werden.

Eine Möglichkeit, das Abbruchbewilligungsverfahren zu umgehen, ist das Leerstehen- und/oder Verlotternlassen von Wohngebäuden. Ist ein Gebäude in einem baulich oder hygienisch schlechten Zustand, dann erklärt die Baupolizei das Gebäude als unbewohnbar. Dieser Vorgehensweise von abbruchwilligen Investoren sollte durch entsprechende Verordnungen entgegengetreten werden, beispielsweise durch die Enteignungsmöglichkeit eines verlotterten Gebäudes durch die Stadt oder den Kanton.

### Kanton Waadt: Fortschrittliche Veränderungen...

Die bestehende Verordnung geht relativ weit. Der Abänderungsvorschlag (zurzeit in Vernehmlassung) verspricht zusätzliche Verbesserungen. Bisher sind nebst Abbruch und Nutzungsveränderungen auch Umbauten und Renovationen bewilligungspflichtig (Vorschlag: «alle Arbeiten, die einen Mehrwert bringen»). Ein wesentlicher Vorteil der Verordnung des Kantons Waadt gegenüber den Deutschschweizer Gesetzen ist, dass die neuen Mieten während zehn Jahren unter Kontrolle gestellt werden können. Zudem kann ein Abbruch verweigert werden, wenn der Unterhalt eines Hauses absichtlich vernachlässigt wurde. Der Vorschlag geht sogar so weit, dass Instandsetzen in krassen Fällen verordnet werden kann. Bei (luxus-)renovierten Gebäuden stellt sich häufig das Problem, dass sie nach erfolgter Renovation meist aus spekulativen

Gründen mit beachtlichen Gewinnmargen weiterveräußert werden. Aus diesen Gründen wurden im Kanton Waadt Veräusserungen (in Stockwerkeigentum und ähnlichem) während zehn Jahren bewilligungspflichtig gemacht.

### ...jedoch auch erhebliche Mängel

Die bestehende Verordnung weist aber auch wichtige Mängel auf, weshalb ihr praktischer Erfolg relativ gering ist. Die Verordnung ist z.B. *konjunkturgebunden*, das heisst, sie ist nur so lange rechtsgültig, wie die Wohnungsnot dauert. Zudem ist der Kanton Vollzugsbehörde. Das Erhalten von preisgünstigem Wohnraum ist jedoch ein typisch städtisches Problem. In einem sehr «ländlichen» Kanton wie der Waadt schwächt dies die Wirkung der Gesetzgebungen ab.

Wie in den Kantonen Luzern und Basel fehlt in der Verordnung eine Definition von «Preisgünstigkeit». Die bewilligten Mieten sind dadurch generell auch höher als das, was «die Mehrzahl der Familien bezahlen kann». Zudem fehlen Massnahmen zum Schutz betroffener Mieter.

### Genf als Vorbild für die Schweiz?

Das Genfer Gesetz vom Juni 1983 wurde von einer sehr starken Mehrheit in einer Volksabstimmung angenommen. Es ist das einzige Gesetz in der Schweiz, welches dem Ziel der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum am nächsten kommt, und es ist das Resultat mannigfacher Manifestationen von Bewohnern und ihren Gruppen. Die Volksinitiative konkretisierte die Anliegen und gab Anlass zu einer weiten Debatte über Stadtentwicklung und insbesondere über das Wohnen in der Stadt. Das Gesetz ist Teil einer gesamthaften Stadtentwicklungspolitik, welche den Schutz und die Wiederherstellung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt ins Zentrum setzt. Demgegenüber ist das Gesetz in den Deutschschweizer Kantonen und Städten ein lästiges Überbleibsel aus der Hochkonjunktur 1972/73.

Zu den wichtigsten Charakteristiken des neuen Gesetzes zählt, dass Abbrüche nur noch ganz ausnahmsweise bewilligt werden. Neubauten müssen erheblich mehr Wohnraum aufweisen. Zudem können unnötig teure Renovationen verboten werden. Die neuen Mietzinse müssen in jedem Fall einem «überwiegenden Bedürfnis der Bevölke-

zung entsprechen». Renovationen werden vom Staat ausdrücklich gefördert. Durch sogenannte Quartier-Renovations-Pläne der öffentlichen Hand soll unter anderem die Initiative zu Gebäude-Renovationen gefördert werden.

Fast alle Gesuche und die betroffenen Gebäude werden von der Behörde gründlich überprüft bzw. geschätzt. Die Behörde bestimmt nach Verhandlungen mit allen Parteien die Liste der bewilligten Arbeiten und deren Kosten sowie die neuen Mietzinse. Diese sollen (1984) Fr. 1800.– (maximal Fr. 2200.–) pro Zimmer/Jahr (in Genf zählt die Küche als Zimmer) nicht überschreiten. Bis jetzt konnten diese Mieten in den allermeisten Fällen eingehalten werden. Ziemlich oft nehmen Besitzer öffentliche Subventionen in Anspruch, um die Mieten zu senken. Für die Überprüfung der Gesuche verfügt der Staat über ein aus langer Forschungsarbeit resultierendes Instrumentarium und über zahlreiches Personal, welches die Überprüfung und den Vollzug dieses Instrumentariums bewältigt.

Mieterschutz und -rechte nehmen im Gesetz einen wichtigen Platz ein. Die Bewohner werden vor Kündigungen informiert und konsultiert. Ihre Wünsche werden in Betracht gezogen. Sie (aber nicht Bewohnervereine) haben Rekursrecht. Wenn immer möglich sollen sie während der Arbeiten in ihrer Wohnung bzw. im Haus bleiben können.

#### Weiterhin Mängel

Diese restriktive Gesetzgebung und Vollzugspraxis mit dem Ziel der Erhaltung von günstigem Wohnraum hat auf dem traditionell begehrten Immobilienmarkt Genf schon zu erheblichen Spannungen geführt. Während Immobilienkreise den «Auszug» aus der Stadt androhen, sehen Befürworter des Gesetzes – und somit auch der Genfer Wohnpolitik – noch zwei wesentliche Mängel:

Mietzinse können nicht unter Kontrolle gestellt und Eigentumsübertragungen nach ausgeführter Arbeit im Gegensatz zum Kanton Waadt nicht bewilligungspflichtig gemacht werden.

Renovationen können nicht verordnet werden; eine solche Massnahme sowie das Einsprucherecht für Bewohnergruppen wurden bei der Volksabstimmung durch eine knappe Mehrheit verworfen.

Insgesamt hat jedoch das

Genfer Gesetz und sein Vollzug im Hinblick auf das Ziel der «Erhaltung von günstigem Wohnraum» erhebliche Vorteile gegenüber sämtlichen anderen gleichnamigen Gesetzen und Verordnungen in der Schweiz. Neben dem ziemlich eindeutigen Gesetzestext ist dies auch durch die Haltung und das Vorgehen der Vollzugsbehörde charakterisiert. Diese sind geprägt durch ein Beharren auf den Zielsetzungen des Gesetzes einerseits und andererseits durch den Willen, über Verhandlungen und mit praktischen Vorschlägen zu Lösungen zu kommen, die von allen Parteien annehmbar sind.

#### Städtebaulicher Kontext fehlt meistens

Die Gesetze zur Erhaltung von günstigem Wohnraum der Städte Basel und Luzern entstanden vorwiegend aus konjunkturellen Überlegungen (Steuerung der Baukonjunktur), haben heute aber immer mehr einen sozialpolitischen Aspekt (Erhaltung von günstigem Wohnraum). Eine Integration der Gesetze in die städtische Wohnungspolitik fehlt bis heute jedoch in beiden Städten weitgehend. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass in Basel und Luzern – aber auch in den anderen Städten der Deutschschweiz – Renovationen durch Gesetz nicht überprüft werden, obwohl ihnen heute quantitativ eine mehrfach grössere Bedeutung als durch Abbrüche bei der Umwandlung von günstigen in teuren Wohnraum zukommt. Wenn früher in der Beschaffung von Wohnraum nur vom Bauland ausgegangen wurde und entsprechende Zonierungen vorgesehen waren, die zwangsläufig den Abbruch der bestehenden Wohnbausubstanz voraussetzten, so hat sich heute der Baulandmarkt zusehends zugunsten eines Gebäudemarktes verschoben.

Im Kanton Waadt ist die Verordnung den Zonenplänen untergeordnet, da die weitaus meisten Abbrüche im bestehenden Zonenplan vorgesehen sind. Zurzeit stehen z.B. in der Stadt Lausanne viele Abbrüche bevor. Bei Grossprojekten wird abgebrochener Wohnraum nicht immer ersetzt. Obwohl Umbauten und Renovationen bewilligungspflichtig sind, zielt die Verordnung nicht ausdrücklich auf den Schutz von preisgünstigem Wohnraum. Grundsätzlich werden in Zentren und zentrumsnahen Quartieren die bescheidenen Einkommensschichten durch die Mittelschicht und die höhere Einkom-

mensschicht oder durch Büros und Geschäfte verdrängt.

Im Kanton Genf hingegen ist das Gesetz über Abbruch und Umbau organischer Teil einer gesamten, neuen, auf den Schutz und die Wiederherstellung von Wohnraum in der Stadt abzielenden Stadtentwicklungspolitik. Natürlich bleibt auch in Genf das Problem zum Teil offen, wo sehr einkommensschwache Bewohner, die heute noch in sehr billigen, noch nicht renovierten Wohnungen leben, in Zukunft wohnen sollen. Dieses Problem wird wenigstens zum Teil dadurch gelöst, dass bei den relativ häufigen Renovationen mit Hilfe der öffentlichen Hand solche Bewohner zusätzliche Unterstützung vom Staat bekommen. Insgesamt erlaubt das Genfer Gesetz und die gesamte Politik vielen Bewohnern, in ihrer Wohnung bzw. im Haus und im Quartier zu bleiben. Schliesslich zielt dies darauf hin, dass preisgünstiger Wohnraum für Bevölkerungsschichten mit bescheidenem Einkommen auch tatsächlich geschützt wird. In anderen Schweizer Kantonen und Städten wird dieses Ziel bisher unzureichend oder gar nicht angestrebt.

Dieter Zimmer, Basel

Die Studie mit dem Titel «Nutzen und Grenzen der Gesetze und Verordnungen zur Erhaltung von günstigem Wohnraum in Schweizer Kantonen und Städten» (Beispiele Basel-Stadt, Luzern, Genf und Waadt) kann zum Preis von Fr. 20.– bezogen werden bei «Litfass-Säule», Bärenfelderstrasse 41, 4057 Basel.

## Firmennachrichten

### Kunststoff-Fenster

*Vielfältige Möglichkeiten für Renovationen und Altbau-Sanierungen*

Bauphysikalisch betrachtet stellen Fenster einen kritischen Bereich der Aussenwand dar, weshalb wirksame Massnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung und des Schallschutzes gerade bei Renovationen und Sanierungen von Altbauten dort einzusetzen haben.

Probleme wie Wärmeverluste, Lärmimmissionen oder thermische Isolation können mit der modernen Fenstertechnologie optimal gelöst werden. Dabei vereint Kunststoff von den im Fensterbau verwendeten Werkstoffen die meisten Vor-

teile auf sich. Im Gegensatz zu Holz, welches einer aufwendigen Pflege bedarf, ist er äusserst resistent gegen Umwelteinflüsse und weist im Vergleich zu Aluminium eine sehr geringe Wärmeleitfähigkeit auf. Kunststoff-Fenster erfordern lediglich ein Minimum an Aufwand für Wartung und Instandhaltung, trotzdem sind sie sehr langlebig und funktionssicher.

Für den Einbau neuer stil- und vorbildgetreuer Fenster in alten Gebäuden hält System Combidur der Gebrüder Kömmerling GmbH, Pirmasens, eine Vielzahl von Kunststoffprofilen bereit. Auch Fenster mit komplizierten Stilmerkmalen können nachgebaut werden.

Den rationellen Austausch von Fenstern gestattet das Wechselsrahmensystem Combidur, seine Profile lassen sich auf den noch intakten Rahmen aufsetzen, Beschädigungen an Putz und Tapeten durch den Ausbau der alten Fenster können vermieden und erhebliche Arbeitszeiterparnisse erzielt werden.

Soll bei der Sanierung von Altbauten der Austausch der Fenster mit der Erneuerung des Sonnen- und Lichtschutzes verbunden werden, kann auf das Altbau-Element System Combidur die Kombination von Fenster, Rolladenkasten und Rolladen zurückgegriffen werden.

Auskunft und technische Unterlagen durch Verkaufsbüro Schweiz, Gebrüder Kömmerling Kunststoffwerke GmbH, Postfach 4, 8262 Ramsen.

### Neuer Katalog für 6000 Armaturen-Teile

Jedes Bad, besonders das in Farbe und Form sorgfältig gestaltete, wird mit originellen, stilvollen Armaturen erst harmonisch und gleichzeitig aufgewertet. Den grössten Bekanntheitsgrad erzielten die Dornbracht-Armaturen wohl mit ihren vergoldeten Modellen «Schwan» und «Delphin» aus der Serie Royal. Der soeben erschienene, bei der Sadorex AG, 8600 Dübendorf, erhältliche Dornbracht-Katalog zeigt die ab Lager beziehbaren 6000 Einzelartikel in Bild und Wort. Weltweit gibt es kein vergleichbares Angebot hochwertiger Armaturen von solch grosser Breite. 13 komplette Serien erfüllen jeden beliebigen Wunsch des Bauherrn nach einer individuellen Badlösung. Jede der Serien ist im 432 Seiten starken Katalog nach Anwendungsbereichen gegliedert. Ein praktisches