

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Nutzung von leerstehenden Liegenschaften, eingereicht von Gemeinderätin M. Meyer (SP)

Am 28. März 2011 reichte Gemeinderätin Mattea Meyer namens der SP-Fraktion mit 24 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Der Stadtrat hat kürzlich in seinem Bericht "Zwischenbilanz und Ergänzung der städtischen Wohnungspolitik" seine Auswertung zu den wohnungspolitischen Hauptfeilern präsentiert. Der Bericht führt aus, dass sich die allgemeine Angebotsknappheit auf dem Wohnungsmarkt vor allem auch auf die Verfügbarkeit von günstigen Wohnungen negativ auswirkt. Die konstant tiefe Leerwohnungsziffer von unter 0.5% ist Ausdruck der grossen Nachfrage auf den Winterthurer Wohnungsmarkt. Der Bericht führt abschliessend aus, dass nach ergänzenden Modellen für Angebote von günstigem Wohnraum auf längerfristiger Basis gesucht werden soll.

Keine Erwähnung findet im Zusammenhang mit günstigem Wohnraum aber die Problematik von leerstehenden Gebäuden, die teilweise sogar im Zerfall begriffen sind. Gemäss älteren Schätzungen ist von 20-30 Gebäuden an z. T. sehr guten Standorten die Rede.

In der Vergangenheit gab es von verschiedenen Seiten Ideen, dieses Problem zu lösen. So forderte eine kantonale Einzelinitiative, nach einer Frist von 3 Jahren das Nutzungsrecht für leerstehende Gebäude den Gemeinden für 20 Jahre zu übertragen. Weiter wollte der Stadtrat Winterthur im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) eine Bestimmung verankern, die es ihm ermöglichen sollte, den Zerfall von Gebäuden zu verhindern, indem er auf Kosten der Eigentümerinnen Liegenschaften zwangsrenovieren lassen könne.

Es stellen sich angesichts des grossen Drucks auf den Wohnungsmarkt in Winterthur folgende Fragen an den Stadtrat:

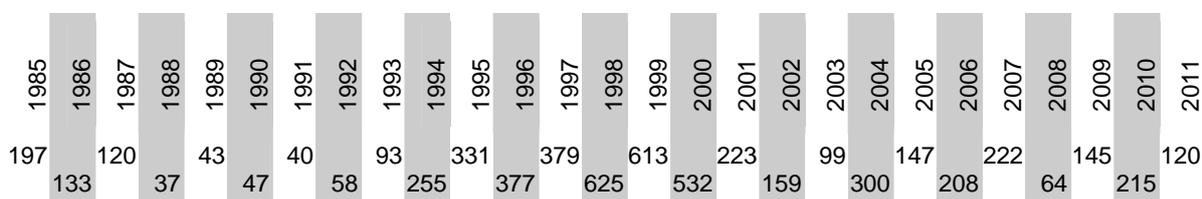
- 1. Welche Möglichkeiten bieten sich dem Stadtrat, um dem Verlottern und Leerstehen von Gebäuden entgegenzuwirken, die nicht unter Schutz stehen?*
- 2. Hält der Stadtrat weiterhin an seinem Ziel fest, mit einer neuen Bestimmung im PBG Liegenschaften auf Kosten der Eigentümerinnen zwangsrenovieren zu können?*
- 3. Kann sich der Stadtrat vorstellen, Häuser, die über Jahre ungenutzt bleiben, für eine bestimmte Zeit in ihr Nutzungsrecht zu überführen, damit sie für unterschiedliche Zwecke genutzt werden können (z.B. ehemaliges Sulzerhochhaus)?*
- 4. Sieht der Stadtrat in dieser Überführung ins Nutzungsrecht eine Möglichkeit, als Zwischennutzung günstigen Wohnraum anzubieten resp. so alternative Nutzungsformen zu fördern, die der Bevölkerung zu gute kommen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Leerwohnungsbestand

Der aktuelle Bestand an Wohnungen in der Stadt Winterthur beträgt rund 50'000. Davon stehen 120 Wohnungen leer (01.06.2011); dies entspricht einer Leerwohnungsziffer von 0.24 Prozent. Damit liegt der Leerwohnungsbestand fast so tief wie in den Zeiten der "grossen"

Wohnungsnot Ende der Achtziger-, anfangs der Neunzigerjahre, wo er zwischen 0.10 und 0.23 Prozent schwankte. Die Zahl der Leerwohnungen entwickelte sich seit 1985 wie folgt:



Der Stadtrat schätzt, dass rund 20 – 30 Gebäude leer stehen, weil sie wegen ihres schlechten baulichen Zustands nicht mehr genutzt werden können. Die Anzahl der neu erstellten Wohnungen lag im Durchschnitt der letzten 10 Jahre (2001 - 2010) bei knapp 600 Wohnungen pro Jahr. Würden die Gebäude mit Wohnungen, die wegen ihres schlechten baulichen Zustands leer stehen, dem Wohnungsmarkt zugeführt, hätte das also nur einen vernachlässigbaren Einfluss auf das gesamte Wohnungsangebot in Winterthur.

2. Fehlende gesetzliche Grundlage für die zwangsweise Sanierung verfallener Wohnbauten

Leerstehende Gebäude sind somit nicht primär wegen der Wohnungsknappheit, sondern vor allem aus städtebaulichen und gesellschaftlichen Gründen ein Problem. Der Stadtrat hat sich deshalb in der laufenden Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes für eine gesetzliche Grundlage eingesetzt, mit welcher Eigentümerinnen und Eigentümer von verfallenen (d.h. nicht mehr bewohnten) Liegenschaften gezwungen werden könnten, ihre Liegenschaften zu renovieren und wieder nutzbar zu machen. Die kantonale Baudirektion hat im April dieses Jahres entschieden, ein so "wichtiges politisches Anliegen" könne nicht im Rahmen der aktuellen Teilrevision umgesetzt werden.

Nachdem der Stadtrat über seinen Antrag an die Baudirektion informiert hatte, kam es zu verschiedenen Reaktionen. So intervenierte unter anderem auch der Hauseigentümerverband Winterthur und Umgebung beim Stadtrat und kündigte an, dass er sich mit allen Kräften gegen eine solche gesetzliche Regelung wehren würde. Er begründete dies unter anderem damit, dass es sich um wenige Fälle handle und in diesen Fällen direkt mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern eine Lösung gefunden werden müsse.

In drastischen Fällen renovationsbedürftiger Liegenschaften, welche nicht nur Gegenstand öffentlichen Ärgernisses sind, sondern eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, greift die Baubehörde von Gesetzes wegen ein und verfügt Zwangssanierungen. Dieses letzte Mittel ist in einzelnen Fällen bereits eingesetzt worden. Ist eine Liegenschaft aufgrund ihres Zustandes als nicht mehr bewohnbar einzustufen, sind zur Vermeidung negativer Einflüsse auf die Umgebung mit der Grundeigentümerschaft Lösungen zu suchen. Dies kann, sofern es sich nicht um ein Schutzobjekt handelt, auch einen vorsorglichen Abbruch bedeuten.¹

¹ Stadt Winterthur, Erneuerung des Wohnungsbestandes, April 2009

3. Kantonale Einzelinitiative

Wie in der Interpellation erwähnt, wurde beim Kanton eine Einzelinitiative (KR-Nr. 122/2009 betreffend Nutzung von leer stehenden Häusern) eingereicht, welche ein ähnliches Anliegen wie die zu beantwortende Interpellation verfolgte. Begründet wurde die Initiative mit der Katzenvilla in Elgg, die seit 35 Jahren leer stehe und zeitweilig besetzt wurde.

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 9. März 2011 die Ablehnung der Initiative und begründete dies unter anderem wie folgt:

"Die in Art. 26 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerte Eigentumsgarantie schützt unter anderem auch das sachenrechtliche Eigentum an unbeweglichen Sachen. Als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen. Staatliche Beschränkungen des Eigentums und anderer von der Eigentumsgarantie erfasster Vermögensrechte sind nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gedeckt sind und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Häfelin/ Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, Rz. 597 und 599; Art. 36 BV).

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Nutzung vormals leer stehender Gebäude im Interesse der Raumplanung und gegebenenfalls auch im Interesse der betroffenen Gemeinden läge. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt jedoch, dass ein Eingriff in das Eigentum zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und die Eigentumsbeschränkung dazu in einem vernünftigen Verhältnis steht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 2055 und 2062).

Eine Nutzungsübertragung im Sinne der Initiative würde zwar dazu beitragen, den haushälterischen Umgang mit dem Boden zu fördern und den Raumbedarf der Gemeinden zu decken, und wäre insofern geeignet, die mit der Initiative verfolgte Zielsetzung zu erreichen. Allerdings handelt es sich bei den vom Initianten ins Auge gefassten Liegenschaften um ausgesprochene Einzelfälle, weshalb die mit dem Leerstand solcher Gebäude verbundenen negativen raumplanerischen Auswirkungen – auch in ihrer Summe – gering sind. Aus Sicht der Raumplanung besteht daher kein erhebliches öffentliches Interesse an einer Umsetzung der Initiative. Auch ist dem Regierungsrat nicht bekannt und wird vom Initianten auch nicht näher dargetan, inwiefern in den Zürcher Gemeinden eine Raumnot herrschen würde, die Massnahmen der Enteignung im Sinne der Initiative rechtfertigen würde. Die mit der verlangten gesetzlichen Grundlage zu erreichenden raumplanerischen und anderweitigen Vorteile stehen daher in keinem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten schweren Eingriffen in das Eigentum der betroffenen Privatpersonen.

Ausserdem ist nicht zu erwarten, dass sich das Problem leer stehender Bauten in Zukunft verschärfen wird, da die überwiegende Mehrheit der Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümer im Kanton Zürich Leerstände schon aus Wirtschaftlichkeitsgründen vermeiden wird. Schliesslich ergäben sich bei der Auslegung des Begriffs der leer stehenden Häuser in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, zumal die Möglichkeiten, ein Gebäude zu nutzen, sehr vielfältig sind."

Zu den einzelnen Fragen:

Zu den Fragen 1 und 2:

"Welche Möglichkeiten bieten sich dem Stadtrat, um dem Verlottern und Leerstehen von Gebäuden entgegenzuwirken, die nicht unter Schutz stehen?

Hält der Stadtrat weiterhin an seinem Ziel fest, mit einer neuen Bestimmung im PBG Liegenschaften auf Kosten der Eigentümerinnen zwangsrenovieren zu können?"

Da der Leerstand von Gebäuden in aller Regel mit finanziellen Nachteilen verbunden ist, sind die allermeisten Eigentümerinnen und Eigentümer von sich aus bestrebt, ihre Gebäude so zu unterhalten, dass sie (mindestens) bewohn- und vermietbar bleiben.

Ob und wie sie ihre Gebäude tatsächlich unterhalten, steht den Eigentümerinnen und Eigentümern aber solange frei, bis baupolizeiliche Missstände vorliegen, welche Massnahmen

zur Wahrung der Sicherheit erforderlich machen. In den übrigen Fällen besteht keine rechtliche Handhabe für einen Zwangseingriff.

Der Stadtrat ist nach wie vor an der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Planungs- und Baugesetz für die zwangsweise Sanierung verwaarloster Wohnbauten interessiert.

Zu den Fragen 3 und 4:

"Kann sich der Stadtrat vorstellen, Häuser, die über Jahre ungenutzt bleiben, für eine bestimmte Zeit in ihr Nutzungsrecht zu überführen, damit sie für unterschiedliche Zwecke genutzt werden können (z.B. ehemaliges Sulzerhochhaus)?

Sieht der Stadtrat in dieser Überführung ins Nutzungsrecht eine Möglichkeit, als Zwischennutzung günstigen Wohnraum anzubieten resp. so alternative Nutzungsformen zu fördern, die der Bevölkerung zu gute kommen?"

Ein Eingriff in die verfassungsmässige Eigentumsгарantie steht für den Stadtrat nicht zur Diskussion, solange dafür die erforderliche gesetzliche Grundlage fehlt. Beim ehemaligen Sulzerhochhaus (heute Wintower) ist heute eine Büronutzung baurechtlich bewilligt. Eine andere Nutzung müsste zuerst baurechtlich bewilligt werden und das Gebäude müsste entsprechend umgebaut werden.

Eine Überführung von leerstehenden Gebäuden ins Nutzungsrecht der Stadt würde verschiedene Möglichkeiten eröffnen, aber auch entsprechende Probleme schaffen, insbesondere wenn es sich um nicht mehr bewohnbare Gebäude handelt. Da aber die rechtlichen Grundlagen für solche zwangsweisen Überführungen fehlen, sind auch die von der Interpellantin erwähnten möglichen sinnvollen Zwischennutzungen durch die Stadt ausgeschlossen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder