

An den Landrat

Glarus, 14. Oktober 2014

Memorialsantrag SVP und Grünliberale „zur Abschaffung der Ausnützungsziffer“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die SVP und Grünliberalen fordern mit dem Memorialsantrag vom 19. Juli 2013 die Abschaffung der Ausnützungsziffer. Begründet wird der Antrag im Wesentlichen damit, dass die Ausnützungsziffer (AZ) den Ausbau von Kellern und Estrichen im bereits überbauten Raum verhindere und eine unnötige Baueinschränkung darstelle. Damit Bauwillige in kleinräumigen Strukturen gleiche und flexible Rahmenbedingungen für ihre Bauvorhaben vorfinden, solle die AZ gestrichen werden. Dafür sei die kantonale Baugesetzgebung anzupassen.

Das Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG) verlangt, dass die Gemeinden im Baureglement die Baudichte regeln (Art. 18 Abs. 2 Bst. b). Es gibt aber nicht vor, in welcher Art dies zu geschehen hat. Ergänzend definiert die Bauverordnung (BauV) verschiedene Nutzungsziffern zur Regelung der Baudichte (Art. 58–63) – darunter auch die Ausnützungsziffer in Artikel 63. Der Begriff der Ausnützungsziffer und die Berechnungsart wurden kantonsweit vereinheitlicht. Ob, wo und in welcher Höhe die AZ festgelegt wird, entscheiden die Gemeinden autonom.

Um das Anliegen des Memorialsantrags umzusetzen, müsste Artikel 18 RBG so geändert bzw. ergänzt werden, dass die Gemeinden die Baudichte (durch Festlegung von Nutzungsziffern) regeln müssen, dafür aber ausdrücklich nicht die Ausnützungsziffer verwenden dürfen. Artikel 63 BauV wäre aufzuheben.

2. Ausnützungsziffer

Die Bebauungsmöglichkeit einer Parzelle wird durch den Zonentyp, die baupolizeilichen Regelungen (wie Anzahl der Geschosse, Höhe, Länge und Breite des Gebäudes oder Abstandsvorschriften), die Vorschriften zur Gestaltung der Bauten und der Umgebung sowie die Festlegung einer oder mehrerer Nutzungsziffern (Nutzungsdichte) definiert. Nutzungsziffern beziehen das entsprechende Nutzungsmass auf die Fläche des Grundstücks. Damit werden alle Eigentümer innerhalb derselben Bauzone gleich behandelt.

Folgende Ziffern definieren die Nutzungsdichte – einzeln und in Kombination:

- Geschossflächenziffer
- Baumassenziffer
- Überbauungsziffer
- Grünflächenziffer
- Ausnützungsziffer

Die AZ ist eine schweizweit seit Jahrzehnten etablierte Nutzungsziffer, die für Grundeigentümer und Bauherren eine verständliche Regelung darstellt. Sie kommt mit wenigen Vorschriften aus und trägt zu grösserer Freiheit bei der Anordnung und Gestaltung der Bauten bei. Im Weiteren bildet die AZ eine einheitliche Grundlage für die Berechnung der baulichen Kapazität einer Zone und damit für die Dimensionierung der Erschliessung und der Infrastrukturen. Nicht zuletzt ist die AZ auch Bemessungsgrundlage für Gebühren und private Beiträge an Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand.

3. Bisherige Praxis und revidierte Baugesetzgebung

Die Anwendung der AZ ist auch im Kanton Glarus seit langer Zeit gängige Praxis. Mit Ausnahme von Filzbach, Obstalden und Ennenda ist die AZ in den Baureglementen/-ordnungen sämtlicher früherer Gemeinden vorgesehen. Die Begriffsdefinition der AZ ist bisher jedoch nicht in allen Baureglementen einheitlich.

Mit der Totalrevision der kantonalen Baugesetzgebung wurde die Begriffsdefinition in der Bauverordnung vereinheitlicht. Artikel 18 RBG verlangt nur, dass die Gemeinden abgestimmt auf die einzelnen Nutzungszonen und die örtlichen Bedürfnisse die Baudichte zu regeln haben. Die Gemeinden sind jedoch frei, wie sie diese regeln – ob mit der Ausnützungsziffer oder einer anderen Nutzungsziffer bzw. einer Kombination davon. Die Bebauung kann mit verschiedenen Kennziffern und Kriterien geregelt werden. Die Gemeinden bestimmen aber selbst, mit welchen Instrumenten sie eine zweckmässige und qualitativ gute Bebauung verwirklichen wollen.

4. Beurteilung

Die AZ als Instrument zur Regelung der baulichen Dichte ist weder ein vorbehaltlos positives noch von vornherein falsches Instrument. Eine sinnvolle Kombination von baurechtlichen Instrumenten gewährleistet eine optimale Bodennutzung. Für die Anwendung der AZ sprechen v.a. folgende Argumente:

- Sie ist Grundlage für die Berechnung der baulichen Kapazität einer bestimmten Zone und ist somit wichtig für die Dimensionierung der Erschliessung;
- Sie kommt mit wenigen Vorschriften aus und trägt zur grösseren Freiheit bei der Anordnung und Gestaltung von Bauten bei;
- Sie limitiert die Preiserwartung für das Bauland;
- Sie bildet eine wichtige Grundlage für die Bemessung der privaten Beitragsleistungen an die Infrastrukturen der öffentlichen Hand sowie zur Berechnung von Planungsmehrwerten;
- Sie schafft Rechtsgleichheit unter den Grundeigentümern;
- Sie sichert den Nutzungsanspruch und schliesst behördliche Willkür aus.

In der Praxis zeigten sich aber auch Nachteile:

- Sie ist ein limitierendes Instrument, das kaum Ausnahmen zulässt;
- Sie macht keine Aussagen zur Umgebungsgestaltung (z.B. Grünflächen) oder zur Gebäudeform;
- Die Kontrolle unerlaubter Nutzungen und Innenausbauten ist schwierig. Die Missbrauchsmöglichkeiten schaffen Ungerechtigkeit.

Die Abschaffung der Ausnützungsziffer ermöglicht meistens nur einen Ausbau von Estrich- oder Kellerräumen zu Wohnzwecken. In den allermeisten Fällen entstehen keine zusätzlichen Wohnungen für neue Bewohner, sondern es findet nur eine Vergrösserung der individuellen Wohnfläche statt. Bei Dachvolumen in Mehrfamilienhäusern, wo allenfalls neue Wohnungen realisiert werden könnten, kommt hinzu, dass durch den Ausbau des Dachgeschosses wichtige Neben- und Estrichräume eliminiert werden.

Die Antragsteller wollen durch die Abschaffung der Ausnützungsziffer eine bessere Nutzung des Raums bzw. eine Verdichtung des Siedlungsgebietes erreichen. Trotz dem Gebot des verdichteten Bauens ist das Ziel aber nicht eine maximale, sondern eine optimale Nutzung des Bodens. Zu dichte Bebauung oder zu wenige Freiflächen, schlechte wohnhygienische Verhältnisse oder die Verminderung des Wohnwertes sollen verhindert werden. Um dem raumplanerischen Postulat der Verdichtung im bestehenden Baugebiet nachzukommen, bieten sich zweckmässigere und wirksamere Massnahmen als die Abschaffung der AZ an. So können etwa mit Aufzonungen (z.B. von einer zweigeschossigen in eine dreigeschossige Wohnzone) oder mit Mindestnutzungsziffern stärkere Verdichtungseffekte erzielt werden.

Aus dem bisher Gesagten geht hervor, dass die Regelung der Bebauung und damit auch der baulichen Dichte im Rahmen der Ortsplanung durch einen Mix verschiedener Faktoren und Kriterien erfolgt. Mit der Abschaffung der AZ würde den Gemeinden ein bisher etabliertes Gestaltungsinstrument entzogen, ohne dass damit ein wesentlicher Beitrag zur erwünschten baulichen Verdichtung geleistet wird. Die Forderung des Memorialsantrags bringt keinen wirklichen Nutzen, greift jedoch in die Systematik der autonomen Regelung der Baudichte durch die Gemeinden ein.

5. Schlussfolgerung

Die Anwendung der Ausnützungsziffer als Nutzungsmass weist, wie andere Nutzungsziffern auch, Vor- und Nachteile auf. Ob diese für die Festlegung der Baudichte herangezogen wird, soll das für die Ortsplanung zuständige Gemeinwesen entscheiden. Die Gemeinde hat im Rahmen ihrer Ortsplanung die zweckmässigen Instrumente und Regelungen zu wählen und anzuwenden. Den Einsatz der Ausnützungsziffer als Planungsinstrument zu untersagen, wäre eine Einschränkung des Gestaltungsspielraums der Gemeinden. Der Kanton hat mit der revidierten Baugesetzgebung lediglich die Begrifflichkeiten vereinheitlicht. Bei der Wahl der Instrumente zur Regelung der Baudichte können die Gemeinden jedoch besser entscheiden, welche Instrumente ihren Bedürfnissen am ehesten gerecht werden. Weshalb eines dieser Instrumente von vornherein ausgeschlossen sein soll, ist nicht einzusehen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde zu empfehlen, den Memorialsantrag SVP und Grünliberale „zur Abschaffung der Ausnützungsziffer“ abzulehnen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Markus Schön, Ratsschreiber-Stv.*

Beilage:
- Memorialsantrag