

Beschluss Nr. 457/2014

Schwyz, 23. April 2014 / bz

Abschaffung der Ausnützungsziffer

Beantwortung der Motion M 9/13

1. Wortlaut der Motion

Am 7. Oktober 2013 haben Kantonsrat Christoph Weber und Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

„Jede Gemeinde im Kanton Schwyz hat ein eigenes Baureglement. Die Reglemente unterscheiden sich teilweise erheblich. Die Ausnützungsziffer wird dabei im Kanton Schwyz oft als Instrument dieser Baureglemente und der damit zusammenhängenden Nutzungsplanungen eingesetzt.

Häufig werden derzeit Räume aufgrund einer fehlenden Ausnützungsziffer nicht vollständig genutzt. Obwohl Gebäude äusserlich nicht verändert werden, ist die Nutzung der bestehenden Flächen somit eingeschränkt. Die Berechnung der Ausnützungsziffer ist ausserdem anspruchsvoll. Die optimale Nutzung der bestehenden Bauflächen ist ein wichtiges Postulat unserer heutigen Zeit. Eine verdichtete Bauweise wird als wünschenswert betrachtet.

Der Regierungsrat wird gebeten, ein einfaches und für den ganzen Kanton einheitliches System der Gebäudedefinition (respektive Gebäudedimension) im Rahmen einer Revision des PBG (Planungs- und Baugesetz) auszuarbeiten. Es darf sich nicht um die Ausnützungsziffer handeln. Entsprechende Ansätze können sein: die Überbauungsziffer, die Flächennutzungsziffern oder mit einer Bemessung anhand der Baumasse.

Die Intensität der Nutzung von einzelnen Zonen kann auch mit einer kantonalen Regelung ortsspezifisch erfolgen. Die Gemeinde hat mit der kommunalen Nutzungsplanung das wesentliche raumplanerische Instrument unter Kontrolle. Einzig das System der Berechnung soll vereinheitlicht werden.

Insgesamt sollen mit dieser Motion folgende Ziele erreicht werden:

- 1. Vereinheitlichung der Vorschriften: für die Schwyzer Bevölkerung wie auch das Gewerbe und die Planer wird ein einheitliches System bei der Bauordnung verwendet.*
- 2. Vereinfachung: ein neues System soll einfach und nachvollziehbar in der Berechnung sein.*

3. Verdichtung: die bestehenden Bauzonen sollen intensiver genutzt werden können und damit soll der Kulturlandverbrauch für Wohnzonen reduziert werden.

Der Regierungsrat wird gebeten, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat bereits am 2. Juli 2013 eine ähnlich lautende Interpellation beantwortet (vgl. RRB Nr. 611/2013). Die Ausnützungsziffer (AZ) ist ein Mittel des Nutzungsplans, um zusammen mit anderen baupolizeilichen Vorschriften die bauliche Dichte innerhalb der Bauzonen zu steuern. Sie ermöglicht einer Gemeinde, die Intensität der Besiedlung, d.h. die Zahl der Wohnungen und Arbeitsstätten, also praktisch die Grösse der wohnenden und arbeitenden Bevölkerung bezogen auf eine bestimmte Fläche zu begrenzen. Abgesehen von soziologischen und wirtschaftlichen Aspekten dient diese Beschränkung zunächst vorwiegend baupolizeilichen Zielen (Einhaltung von ausreichend Licht, Luft, Sonne, Wohnhygiene usw.). Die AZ erlaubt, die Folgewirkungen der privaten Bautätigkeit für die Öffentlichkeit zu beeinflussen: Sie ist überdies ein Mass für die Belastung der Infrastruktur bzw. der Erschliessungsanlagen sowie der Umwelt. Schliesslich gibt die AZ auf dem Immobilienmarkt Anhaltspunkte für die Nutzungsmöglichkeiten und damit den Wert einer Liegenschaft oder eines Hauses (inklusive allfälliger Ausbaumöglichkeiten). Insbesondere durch die vermehrte Privilegierung einzelner (nicht anrechenbarer) Flächen in den Baupolizeivorschriften der Gemeinden ist die Berechnung der AZ allerdings zusehends anspruchsvoller geworden.

2.2 Ausnützungsziffer im Kanton Schwyz

Den Gemeinden und Eingemeindebezirken des Kantons Schwyz kommt im Planungs- und Baurecht traditionell eine grosse Autonomie zu. Deshalb schreibt der Kanton Schwyz den Gemeinden die Verwendung der AZ im Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) auch nicht ausdrücklich vor. Nach § 21 Abs. 2 Bst. a PBG muss ein Baureglement zwar Vorschriften über die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Zonen enthalten. Nicht vorgeschrieben ist im kantonalen Recht jedoch, wie das Nutzungsmass zu regeln ist. Es ist somit bereits heute möglich, die Nutzungsmasse der einzelnen Bauzonen auf andere Weise festzulegen, sei es durch die Überbauungs-, Baumassen-, Freiflächen- und/oder Grünflächenziffer. Sogar eine Kombination von Gebäudelänge, Gebäudehöhe, Firsthöhe, Geschoszahl und Grenz-, Gebäude- sowie Strassen- und andere Abstandsvorschriften wird als zulässig erachtet. Überdies können flankierende Vorschriften zur Park-, Abstell-, Grün- und Erholungsflächen usw. gemacht werden.

Die Mehrheit der Gemeinden und Bezirke arbeitet nach wie vor mit der AZ. Einsiedeln, Lachen, Lauerz, Oberiberg und Unteriberg sowie Tuggen kennen keine Ausnützungsziffer mehr. Die Nutzungsdichte wird in diesen Orten mit der Überbauungs- und Freiflächenziffern festgelegt. Lachen hat eine spezifische Flächennutzungsziffer. Zudem gibt es innerhalb von bestimmten Zonentypen kantonsweit keine AZ (z.B. innerhalb der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen).

2.3 Ausnützungsziffer im Rahmen der IVHB

Der Kanton Schwyz ist der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) per 1. Januar 2013 als zwölfter Kanton beigetreten. Die IVHB enthält nur mehr die Geschossflächen-, die Baumassen-, die Überbauungs- und die Grünflächenziffer als mögliche Nutzungsziffern. Die AZ war bei diesem Konkordat ursprünglich nicht mehr vorgesehen. Auf In-

tervention einer Mehrheit von Kantonen, die alle die AZ kennen, wurde ein Beitritt zur IVHB ermöglicht, auch wenn ein Kanton die AZ als Nutzungsmass beibehalten will. Auch der Kanton Schwyz ist der IVHB unter dem Vorbehalt beigetreten, dass die Gemeinden die AZ weiterhin als Nutzungsmass verwenden dürfen (aber nicht müssen). Immerhin ist mit der Übernahme der harmonisierten Baubegriffe ins kantonale PBG nur noch eine einheitliche Definition der AZ, d.h. der anrechenbaren und nicht anrechenbaren Flächen vorgesehen und nicht mehr eine Einzellösung für jede Gemeinde. Der Kanton wird somit eine einheitlich definierte AZ ins PBG aufnehmen.

2.4 Kritik an der Ausnützungsziffer

Die Kritik gegenüber der AZ kann auch gegenüber den anderen Nutzungsziffern vorgebracht werden. Auch bei der Geschossflächen-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffer muss genau bestimmt werden, welche Flächen angerechnet und welche abgezogen werden dürfen. Die Berechnung der AZ ist insbesondere deshalb aufwendig, weil die Gemeinden zum Teil komplizierte Regelungen aufgestellt haben, welche Räume wie anzurechnen sind. Oder es wurden von den Gemeinden Boni für allerlei mehr oder weniger förderungswürdige Absichten gewährt (z.B. Gewerbebonus, Bonus für preisgünstigen Wohnungsbau oder Gestaltungsplanbonus). Ein Vergleich der AZ über mehrere Gemeinden hinweg ist deshalb kaum mehr aussagekräftig.

Mit der Vereinheitlichung der AZ im Zuge der IVHB und der nachfolgenden Nachführung der Baureglemente werden eine kantonsweit vereinheitlichte AZ und die gleiche Berechnungsart eingeführt. Die heute noch sehr unterschiedlichen und zum Teil komplizierten Regelungen in den kommunalen Baureglementen werden alsdann verschwinden. Dies wird zu einer Vereinfachung für die Bauherrschaften und die Projektverfasser führen. Die Höhe der AZ in den einzelnen Nutzungszonen wird dagegen weiterhin durch die Gemeinden autonom festgelegt.

Verschiedene Gemeinden haben in letzter Zeit zwecks innerer Verdichtung die AZ hinaufgesetzt. Damit können bisher nicht angerechnete Räume in anrechenbare Wohnräume umgenutzt oder verdichtet gebaut bzw. insgesamt intensiver genutzte Bauten erstellt werden. Gleichzeitig werden dadurch aber gerade in Mehrfamilienhäusern zum Teil notwendige Nebenräume (z.B. Velo- und Waschräume oder Keller) zugunsten von Wohnraum eliminiert.

2.5 Festlegung der Nutzungsdichte ohne Ausnützungsziffer

Selbst wenn die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen nur Baulinien festlegten, muss darüber hinaus reglementiert werden, wie in die Höhe gebaut werden darf. Zusätzlich sind somit die Höhen- und/oder Mantellinien sowie die Anzahl Vollgeschosse und die Ausbaumöglichkeit des Dachgeschosses zu definieren. Ohne AZ müssten von den Gemeinden zudem qualifizierte Verfahren zur Qualitätssicherung von Bauprojekten festgelegt werden. Der kommunale Gesetzgeber hat das Mass der Nutzungsdichte für die einzelnen Bauzonen festzulegen. Andernfalls können Nachbarn und die Öffentlichkeit nicht abschätzen, wie eine Parzelle dereinst überbaut werden wird.

Weiter ist zu beachten, dass die AZ mit verschiedenen anderen Rechtsbereichen verknüpft ist und zum Teil als Berechnungsgrundlage dient. So wird bei der Dimensionierung für die Versorgung mit Frischwasser oder einer Erschliessungsstrasse und auch bei der Entsorgung (z.B. Abfall oder Abwasser) vielfach auf die AZ der betroffenen Gebiete abgestellt (vgl. z.B. § 6 des Gesetzes über Grundeigentümerbeiträge an Verkehrsanlagen vom 7. Februar 1990, SRSZ 400.220). Auch bei den Ausnützungsübertragungen, die im Grundbuch eingetragen, aber noch nicht konsumiert worden sind, würden sich bei einer Abschaffung der AZ Rechtsunsicherheiten ergeben. Die AZ dient überdies oftmals als Berechnungsgrundlage zur Gebührenerhebung (z.B. bei Wuhr- und Flurgenossenschaften). Sofern die AZ abgeschafft würde, müssten in den erwähnten (und anderen) Gebieten neue Berechnungsgrundlagen geschaffen und in mühsamer Arbeit mit Referenzrechnungen Umwandlungsfaktoren gefunden werden.

2.6 Umfrage bei den Gemeinden und Eingemeindebezirken

Während einzelne kleinere Gemeinden die Streichung der Ausnützungsziffer begrüßen, will die Mehrheit der Gemeinden und Bezirke an der bewährten Ausnützungsziffer festhalten. Eine Revision des PBG wird von diesen Gemeinden nicht als nötig erachtet, da die Gemeinden bereits heute nicht verpflichtet seien, die AZ anzuwenden. Die Gemeinden machen auf ihre Autonomie aufmerksam und lehnen eine kantonsweite Vereinheitlichung der Nutzungsvorschriften mehrheitlich ab. Es soll in der Verantwortung und Autonomie der Gemeinden bleiben, die Bau- und Zonenordnung eigenständig zu bestimmen. Jede Gemeinde könne selbst am besten beurteilen, welches System für sie am tauglichsten sei und jede Nutzungsziffer habe ihre Vor- und Nachteile. Einzelne Gemeinden machen geltend, dass die Überbauungsziffer das vertikal ausgerichtete Bauen fördere. Die AZ sei in dieser Hinsicht flexibler und lasse einem Bauherrn den grösseren Spielraum, insbesondere bezüglich der horizontalen Ausdehnung einer Baute.

2.7 Fazit

Die Mehrheit der Gemeinden möchte an der AZ als bewährtes Nutzungsmass festhalten. Dies unter anderem auch deshalb, weil die AZ als Referenzgrösse mit zahlreichen anderen Rechtsgebieten verknüpft ist (Abfall, Wasserversorgung und -entsorgung, Gebühren, Erschliessungsbeiträge).

Die heutige Berechnung der AZ ist deshalb aufwendig, weil die Gemeinden teilweise komplizierte Regelungen aufgestellt haben, welche Räume wie anzurechnen sind. Mit der Umsetzung der IVHB wird die Berechnungsweise der AZ kantonsweit vereinheitlicht. Damit wird die Arbeit für Architekten, Ingenieure und Bauherren wesentlich vereinfacht. Den Anliegen des Motionärs nach Vereinheitlichung und Vereinfachung wird somit nachgekommen. Auch dem Ziel der Verdichtung steht eine vereinheitlichte AZ in keiner Weise entgegen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 9/13 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Bezirke und Gemeinden; Staatskanzlei; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber