

Beschluss Nr. 799/2013

Schwyz, 3. September 2013 / bz

Wohnungsbau für überwiegend soziale Zwecke in öffentlicher Zone

Beantwortung des Postulats P 4/13

1. Wortlaut des Postulats

Am 29. Mai 2013 haben die Kantonsräte Andrea Fehr und Matthias Bachmann folgendes Postulat eingereicht:

„Die Preise für Mietwohnungen sind in den letzten Jahren aufgrund des sich verknappenden Wohnungsangebots insbesondere in den wachstumsstarken Gemeinden sehr stark angestiegen.

In seinem Strategiepapier „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“ aus dem Jahre 2012 möchte der Regierungsrat die Eignung diverser Modelle prüfen, um für die Mittelschicht Wohnraum zu tragbaren Preisen zu schaffen. Eine Möglichkeit ist der Erwerb von Boden und das Erstellen von Wohnungen durch die Gemeinde bzw. den Verkauf/Baurechtsvergabe des Bodens an gemeinnützige Wohnbauträger. Eine weitere Möglichkeit ist die Erhöhung der zulässigen Ausnutzung eines Grundstücks, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, die entstehenden Wohnungen dauerhaft zu einem Mietzins anzubieten, der unter dem ortsüblichen Niveau liegt.

Für die Umsetzung der oben genannten Massnahme betreffend Baurechtsvergabe des Bodens an gemeinnützige Wohnbauträger haben namentlich die Gemeinden Altendorf sowie Freienbach in ihren Baureglementen beschlossen, in der Zone für öffentliche Bauten den Wohnungsbau für überwiegend soziale Zwecke vorzusehen.

Damit nicht jede Gemeinde ihr Baureglement in einem langwierigen Prozess anpassen bzw. ergänzen muss, ersuchen wir den Regierungsrat um die Prüfung folgender Fragen:

Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist mehr und mehr zu einem öffentlichen Interesse geworden. Rechtfertigt dieses öffentliche Interesse, dass in der öffentlichen Zone die Schaffung von Wohnungsbau für überwiegend soziale Zwecke – wie dies in den oben genannten Baureglementen verankert ist – generell für zonenkonform erklärt wird?

Weiter soll der Regierungsrat prüfen, ob diese generelle Verankerung von Wohnungsbau für überwiegend soziale Zwecke in der öffentlichen Zone im PBG (Planungs- und Baugesetz vom

14. Mai 1987, SRSZ 400.100) verankert werden soll, damit dies für alle Gemeinden Geltung hat und diese die jeweiligen Baureglemente nicht anpassen müssten.

Schlussendlich soll das Modell der Erhöhung der zulässigen Ausnützung eines Grundstückes bei gleichzeitiger Verpflichtung des Eigentümers reduzierte Mietzinse anzubieten, vom Regierungsrat konkret geprüft werden. Insbesondere soll abgeklärt werden, ob es im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens möglich ist, die Ausnützung entsprechend zu erhöhen und inwieweit allenfalls die Baureglemente/PBG hierfür angepasst werden müssen.

Wir danken dem Regierungsrat für die wohlwollende Prüfung.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, dass in Gemeinden und Eingemeindebezirken mit hohen Boden-, Haus- und Mietpreisen preisgünstiger Wohnraum geschaffen und angeboten wird. Dadurch kann eine unerwünschte Entmischung der Bevölkerung verhindert werden. Im Raumplanungsgesetz ist festgehalten, dass für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen sind (Art. 3 Abs. 4 des Raumplanungsgesetzes, SR 700, RPG). Weder im Bundes- noch im kantonalen Recht sind öffentliche Bauzonen näher umschrieben bzw. genauer definiert (vgl. Art. 14f. RPG und § 18 Abs. 2 Bst. e, Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987, SRSZ 400.100, PBG). Der Erlass der kommunalen Nutzungsplanung obliegt der Gemeindeversammlung (§ 27 PBG), die Genehmigung dem Regierungsrat (§ 28 PBG). Nur bei kantonalen Nutzungsplänen wird die jeweils zulässige Nutzung im kantonalen Erlass geregelt. Die Baureglemente der Gemeinden und Eingemeindebezirke müssen mindestens Vorschriften über die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung (vgl. § 21 Abs. 2 Bst. a PBG) enthalten. Es wird somit in den kommunalen Bauordnungen bestimmt, welchen Zweck eine Zone hat und welche Nutzung (in dieser Zone) zulässig ist.

2.2 Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) ist in erster Linie für öffentlichen Zwecken dienende Bauten und Anlagen bestimmt wie Kindergärten, Schulhäuser, Sport- samt Infrastrukturanlagen, kirchliche Bauten, Friedhöfe und dergleichen. Daneben können aber auch in öffentlichem Interesse liegende Bauten und Anlagen zonenkonform sein (z.B. Pfadihaus oder Alterswohnungen). Wo der Erwerbzweck im Vordergrund steht, fehlt es regelmässig am öffentlichen Interesse. Reine Wohnbauten sind in der ZöBA grundsätzlich nicht zulässig.

Ursprünglich war ausschliesslich die öffentliche Hand (Bezirke und Gemeinden) Bauherrin der Bauten und Anlagen in der ZöBA. Mit der Auslagerungswelle ist die Zulässigkeit auch auf öffentlich- und privatrechtliche Rechtsträger ausgeweitet worden, soweit sie von der öffentlichen Hand beherrscht werden (z.B. Stiftungen für Altersheime). Nur wenige Gemeinden besitzen heute genügend Landreserven in der ZöBA, um überhaupt aktiv in die Bodenpolitik eingreifen zu können. Im Rahmen von Neueinzonungen können spezifische Bauzonen für sozialen Wohnungsbau ausgeschieden werden, ohne dass die ZöBA erweitert werden müsste.

Weiter gilt zu beachten, dass mit der Zuweisung zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen die Abtretungspflicht sowie Eigentumsbeschränkungen einhergehen (§ 32f. PBG). Dieser Eingriff in die Eigentumsgarantie gebietet, den Bestimmungszweck der Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen restriktiv zu handhaben bzw. in Grenzfällen auf eine genügende gesetzliche Grundlage bedacht zu sein.

2.3 Praxis des Volkswirtschaftsdepartements

Anlässlich der Vorprüfung und Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen hat das Volkswirtschaftsdepartement den Bau von erschwinglichem Wohnraum in der öffentlichen Zone mehrheitlich abgelehnt, da reine Wohnhäuser an gewissen Standorten innerhalb der ZöBA wohngygiene-lich wenig sinnvoll sind (insbesondere neben immissionsträchtigen Infrastrukturanlagen wie Abwasserreinigungs- und Sportanlagen oder Feuerwehrzentren). In den öffentlichen Zonen fehlt es zudem regelmässig an Ausnutzungsbeschränkungen, so dass die Gefahr besteht, dass die dem erschwinglichen Wohnraum gewidmeten Bauten übernutzt würden.

An geeigneten Standorten und, sofern der Bedarf ausgewiesen war, hat das Volkswirtschaftsdepartement den preisgünstigen Wohnungsbau unter Bezugnahme auf Art. 41 Abs. 1 Bst. e der Bundesverfassung (BV, SR 101) ausnahmsweise bejaht, damit Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.

2.4 Andere Möglichkeiten zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

Es gibt diverse raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Eine Möglichkeit zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum besteht darin, bei der Nutzungsplanung von neu einzuzonenden Flächen einen gewissen Anteil der überbaubaren Fläche (von Wohn- und Mischzonen) für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu reservieren. Es können Mindestwohnanteile festgelegt werden, welche der Schaffung von erschwinglichem Wohnraum dienen (vgl. dazu kantonaler Nutzungsplan Entwicklungssachse Urmiberg, Gemeinde Ingenbohl). Allenfalls sind Nutzungsprivilegien als Gegenleistung für die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum zu gewähren. Neben der Erhöhung der Ausnutzung durch Ausnutzungsbonus sind auch Zuschläge bei Gebäudehöhen, -längen und Geschoszahl denkbar oder eine Reduktion der Grenz- und Gebäudeabstände (vgl. Art. 53 Abs. 2 und 3 Baureglement Freienbach).

Zum Teil übernehmen auch die Korporationen und Genossamen des kantonalen Rechts die Aufgabe, ihren Bürgerinnen und Bürgern verbilligtes Bauland abzugeben oder preiswerte (Familien-) Wohnungen zu vermieten.

Wie die Postulanten zu Recht festgehalten haben, ist die Abgabe von vergünstigtem Bauland durch die Gemeinde an Wohnbaugenossenschaften eine weitere Möglichkeit, erschwinglichen Wohnraum bereitzustellen. Um den gemeinnützigen Wohnungsbau langfristig zu sichern, kann sich die Gemeinde ein Kaufs- oder Vorkaufsrecht an der Liegenschaft einräumen lassen. Eine Gemeinde kann auch selbst preisgünstigen Wohnraum schaffen.

2.5 Zur Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes

Die Nutzungsweise der verschiedenen Zonenarten wird gemäss dem heute geltenden Recht nicht im PBG, sondern in den kommunalen Baureglementen der Gemeinden festgelegt (vgl. § 21 PBG). Es wäre somit nicht stufengerecht und würde einen Systembruch in der Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden bedeuten, im PBG festzuschreiben, dass erschwinglicher Wohnraum in der ZöBA (in jedem Fall) zonenkonform sei. Für keine andere Zonenart wird die Art der Nutzung im PBG vorgeschrieben. Dies ist Aufgabe der kommunalen Nutzungspläne (samt deren Reglementen). Die Stimmbürger der Gemeinden sollen darüber entscheiden, wie die jeweiligen Zonen in ihrer Gemeinde genutzt werden.

2.6 Erhöhung der Ausnutzung

Bereits heute können die Gemeinden bei Gestaltungsplänen Ausnahmen von den kantonalen und kommunalen Bauvorschriften erlassen, mithin einen Ausnutzungsbonus gewähren. Die Schaffung

von preisgünstigem Wohnraum für Familien wird in § 24 Abs. 3 PBG ausdrücklich als Vorteil, der Ausnahmen von der Regelbauweise rechtfertigt, erwähnt. Analog sehen die allermeisten kommunalen Baureglemente einen Ausnützungsbonus vor, sofern die Grundeigentümer preisgünstigen Wohnraum anbieten. Bei der Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum gelangt die Erhöhung der Ausnützungsziffer bereits heute regelmässig zur Anwendung.

2.7 Fazit

Preisgünstiger Wohnraum ist in erster Linie in reinen oder gemischten Wohnzonen zu realisieren (W2, W3 oder Wohn-Gewerbezone) und nicht in einer „öffentlichen Zone“. In dieser dürfen zwar auch Bauten und Anlagen geschaffen werden, die im Interesse der Allgemeinheit Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaates mittragen und erfüllen. Preisgünstiger Wohnraum ist aber nicht auf einen bestimmten Standort angewiesen. Im Einzelfall und sofern der Bedarf ausgewiesen ist, kann preisgünstiger Wohnungsbau in der ZöBA aber zonenkonform sein.

Eine generelle Verankerung von Wohnungsbau für überwiegend soziale Zwecke im kantonalen Planungs- und Baugesetz ist nach der hier vertretenen Auffassung weder recht- noch zweckmässig. Es ist Sache der Gemeinden und Eingemeindebezirke bzw. deren Stimmbürger, in ihren Nutzungsplänen und zugehörigen Reglementen die Standorte und jeweiligen Zonenbestimmungen für bezahlbaren Wohnraum festzulegen. Das Bedürfnis für gemeinnützigen Wohnungsbau ist zudem nicht in allen Gemeinden und Bezirken gleich gross. So wurden Initiativen zur Förderung von kostengünstigem Wohnraum in letzter Zeit vom Gemeindegouvernement nicht nur positiv beurteilt (vgl. Ablehnung in Ingenbohl und Einsiedeln).

Die Festlegung von Wohnanteilen für den gemeinnützigen Wohnungsbau in der kommunalen Bau- und Zonenordnung zeigt die grösste raumplanerische Wirkung. Demnach wird in bestimmten Zonen ein Anteil der zu erstellenden Bruttogeschossfläche für den gemeinnützigen Wohnungsbau reserviert.

Der Regierungsrat beantragt in diesem Sinne, das Postulat für nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat für nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Sekretariat Kantonsrat (3); Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber