

Beschluss Nr. 611/2013

Schwyz, 2. Juli 2013 / ju

Die Ausnützungsziffer – ein Relikt?

Beantwortung der Interpellation I 13/13

1. Wortlaut der Interpellation

Am 27. April 2013 hat Kantonsrat Christoph Weber folgende Interpellation eingereicht:

„Die optimale Nutzung der bestehenden Bauflächen ist ein wichtiges Postulat unserer heutigen Zeit. Eine verdichtete Bauweise wird als wünschenswert betrachtet.

Häufig dürfen derzeit Räume aufgrund einer fehlenden Ausnützung nicht vollständig benutzt werden. Obwohl Gebäude äusserlich nicht verändert werden, ist die Nutzung der bestehenden Flächen somit eingeschränkt. Die Berechnung der maximalen Ausnützungsziffer ist ausserdem anspruchsvoll.

Als Alternative würden sich Vorschriften anbieten, welche lediglich die Baulinien von Gebäuden und allenfalls die Gestaltung betreffen. Das bestehende Bauland könnte damit besser genutzt werden und die Vorschriften würden vereinfacht.

Ich erlaube mir deshalb folgende Fragen an den Schwyzer Regierungsrat:

1. Wäre es denkbar, die Bauvorschriften ohne Ausnützungsziffern zu erlassen und lediglich Baulinien zu definieren?

2. Erachtet der Schwyzer Regierungsrat die gültigen Bauvorschriften auf Basis der Ausnützungsziffern als sinnvoll?

Besten Dank für die Beantwortung meiner Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die Ausnützungsziffer (AZ) ist ein Mittel des Nutzungsplans, um zusammen mit anderen baupolizeilichen Vorschriften die bauliche Dichte innerhalb der Bauzonen zu begrenzen. 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 polizeilichen Zielen (Einhaltung von Licht, Luft, Sonne, Wohnhygiene). Die AZ erlaubt, die Folgewirkungen der privaten Bautätigkeit für die Öffentlichkeit zu beeinflussen: Sie ist ein Mass für die Belastung der Infrastruktur bzw. der Erschliessungsanlagen sowie der Umwelt. Folge einer unterschiedlichen AZ sind differenzierte Überbaumöglichkeiten je nach der Nutzungsdichte in den jeweiligen Bauzonen. Schliesslich gibt die AZ auf dem Immobilienmarkt Anhaltspunkte für den Wert einer Liegenschaft oder eines Hauses (inkl. allfälliger Ausbaumöglichkeiten).

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 die Verwendung der AZ im Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) auch nicht ausdrücklich vor. Nach § 21 Abs. 2 lit. a PBG muss das Baureglement zwar Vorschriften über die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Zonen enthalten. Nicht vorgeschrieben ist jedoch, wie das Nutzungsmass zu regeln ist.

Die meisten Gemeinden arbeiten heute mit der AZ. Dies hat damit zu tun, dass das vormalige Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH (ORL; heute: Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, IRL) bereits in den Anfängen Richtlinien zur AZ herausgab. Die Gemeinden hatten so ein verlässliches und damals einheitliches Regelwerk für die tägliche Anwendung. Die vermehrte Privilegierung einzelner (nicht anrechenbarer) Flächen in den kommunalen Baureglementen kam erst mit den Jahren.

Nach kantonalem Recht sind die Gemeinden und Eingemeindebezirke somit nicht zur Einführung einer Ausnützungsziffer verpflichtet. Es ist jedoch durchaus möglich, die Nutzungsmasse der einzelnen Bauzonen auf andere Art und Weise zu regeln, sei es durch die Baumassenziffer, Freiflächen- oder Grünflächenziffer. Auch eine Kombination von Gebäudelänge, -höhe, Firsthöhe, Geschosszahl und Grenz- sowie Gebäudeabstände ist zulässig. Die Gemeinden sind frei, wie sie das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Bauzonen regeln wollen, sie müssen sie aber auf irgendeine Art regeln. So kennen z.B. Einsiedeln, Lachen oder Unteriberg gemäss den geltenden Baureglementen keine Ausnützungsziffer mehr. In diesen Gemeinwesen wird mit Überbauungs- und Freiflächenziffern (Unteriberg und Einsiedeln) bzw. spezifischen Flächennutzungsziffern (Lachen) gearbeitet. Auch in den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen wird die zulässige Nutzungsdichte regelmässig ohne Ausnützungsziffer berechnet.

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 Ausnützungsziffer war bei diesem Konkordat zwar ursprünglich nicht mehr vorgesehen. Auf Intervention 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.

Immerhin ist ein einheitlicher Katalog der anrechenbaren und nicht anrechenbaren Flächen vorgesehen und nicht mehr eine Einzellösung für jede Gemeinde. Dadurch soll den Ausnützungsprivilegien ein Riegel geschoben werden.

2.4 Kritik an der Ausnützungsziffer

Die Kritik gegenüber der AZ kann auch gegenüber den anderen Nutzungsmassen vorgebracht werden. Auch bei der Geschossflächen-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffer muss genau bestimmt werden, welche Flächen jeweils hinzugerechnet werden und welche abgezogen werden dürfen. Die Berechnung der AZ ist insbesondere deshalb aufwändig, weil die Gemeinden zum Teil komplizierte Regelungen aufgestellt haben, welche Räume wie anzurechnen sind. Die kommunalen Reglemente enthalten zum Teil umfangreiche AZ-Privilegierungen.

Mit der Vereinheitlichung der AZ im Zuge der IVHB und der nachfolgenden Nachführung der Bauordnungen werden kantonweit die gleiche Ausnützungsziffer und die gleiche Berechnungsart eingeführt. Die heute noch sehr unterschiedlichen und zum Teil komplizierten Regelungen in den Bauordnungen der Gemeinden werden alsdann verschwinden. Dies wird zu einer Vereinfachung für die Bauherren und die Projektverfasser führen.

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 gerade in Mehrfamilienhäusern zum Teil notwendige Nebenräume (z.B. Velo- und Waschräume oder Keller) eliminiert.

2.5 Festlegung der Nutzungsdichte ohne Ausnützungsziffer

Selbst wenn die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen nur Baulinien festlegen, 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. Auch bei der Definition des zulässigen Nutzungsmasses ohne AZ muss eine präzise Grenze gesetzt werden. Der kommunale Gesetzgeber hat das Mass der Nutzungsdichte für die einzelnen Bauzonen in jedem Fall festzulegen. Andernfalls kann ein Nachbar nicht abschätzen, wie eine Parzelle dereinst überbaut wird.

Weiter ist zu beachten, dass die AZ mit verschiedenen anderen Rechtsbereichen verknüpft ist und als Rechnungsgrundlage dient. So wird bei der Dimensionierung für die Versorgung z.B. mit Frischwasser oder einer Erschliessungsstrasse und bei der Entsorgung (z.B. Abfall oder Abwasser) vielfach auf die AZ der betroffenen Gebiete abgestellt (vgl. z.B. § 6 der Verordnung über Grundeigentümerbeiträge an Verkehrsanlagen vom 7. Februar 1990, SRSZ 400.220). Daraus ergibt sich, dass die AZ nicht einfach für sich abgeschafft werden kann, weil sie auch in anderen Bereichen als Rechnungsgrundlage zur Gebührenerhebung dient. Andernfalls müssten in den erwähnten Gebieten neue Rechnungsgrundlagen geschaffen und diese vorgängig umgerechnet werden.

2.6 Fazit

Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, eine AZ festzulegen. Heute wird das Nutzungsmass in den einzelnen Bauzonen indes mehrheitlich mit der AZ berechnet. Eine Festlegung der Nutzungsdichte mittels anderen Dichteziffern oder mittels Baulinien und Höhen- sowie Abstands- und Geschosszahlvorschriften ist bereits nach geltendem Recht zulässig.

2.7 Beantwortung der gestellten Fragen

Wäre es denkbar, die Bauvorschriften ohne Ausnützungsziffern zu erlassen und lediglich Baulinien zu definieren?

Ja, es ist denkbar, die kommunalen Bauvorschriften ohne AZ zu erlassen und lediglich Baulinien sowie Höhenbeschränkungen zu definieren. Einzelne Gemeinden und Eingemeindebezirke haben bereits heute ein anderes Dichtemass (z.B. Überbauungs- oder Freiflächenziffer) erlassen, wobei allerdings bloss in der öffentlichen Zone ganz auf eine Nutzungsziffer verzichtet wird.

Erachtet der Schwyzer Regierungsrat die gültigen Bauvorschriften auf Basis der Ausnützungsziffern als sinnvoll?

Der Regierungsrat steht zur bestehenden Gesetzesgrundlage. Es soll in der Verantwortung der Gemeinden liegen, die Bau- und Zonenordnung selber zu bestimmen. Deshalb ist der Regierungsrat (zusammen mit zahlreichen anderen Kantonen) der IVHB nur unter dem Vorbehalt beigetreten, dass die Gemeinden die AZ zur Regulierung der Nutzungsdichte weiterhin anwenden dürfen. Im Übrigen hat der Regierungsrat die Bauvorschriften der Gemeinden nur auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Plänen hin zu überprüfen (§ 28 Abs. 2 PBG). Eine sinnvolle, jedoch in der parlamentarischen Debatte gescheiterte, Zweckmässigkeitsprüfung erfolgt im Rahmen der Vorprüfung und der Genehmigung von Nutzungsplänen dagegen nicht.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates; Bezirke und Gemeinden; Sekretariat Kantonsrat (3); Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber