

1251

**Ausnützungsziffer** (Art. 25 Abs. 2 lit. a EG RPG, bGS 721.1).  
Zweckmässigkeit.

Den Entscheid des Gemeinderates Herisau, im Baureglement eine Ausnützungsziffer für die Zonen mit Wohnanteil einzuführen, fochten M. und C. beim Regierungsrat an. Dieser trat auf den Rekurs mit der Begründung ein, die Ausnützungsziffer sei eine Vorschrift, die als Bestandteil der Nutzungsplanung gleich wie die Zonenzuweisung einer einzelnen Parzelle angefochten werden könne, wies den Rekurs aber mit folgenden Erwägungen ab:

2. Das zulässige Nutzungsmass innerhalb der einzelnen Bauzonen ist für die Ortsplanung von zentraler Tragweite. Dieses Mass definiert im wesentlichen die Siedlungsdichte in den einzelnen Quartieren, deren Struktur und Charakter (*Walter Haller/Peter Karlen*, Raumplanungs- und Baurecht, 2. Auflage, Zürich 1992, § 13 N. 647; Vernehmlassung des kantonalen Planungsamtes S. 2). Dass zu dichte Überbauungen in mehrfacher Hinsicht städtebaulich nachteilig sind, ist offenkundig. Sie können zu einer Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes führen (BGE 111 Ia 134 E. 6b i.S. Hotelier-Verein Davos). Deshalb sieht Art. 25 Abs. 2 lit. a EG RPG vor, dass die Gemeinden Bestimmungen über "Art und Intensität der baulichen Nutzung (Ausnützungs-, Überbauungs-, Baumassenziffer usw.)" vorsehen können. Der Gemeinderat Herisau leitet daraus ab, dass das Instrument der Ausnützungsziffer zulässig sei. Unbestritten ist, dass für Ausnützungsziffern eine gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz besteht und dass solche Nutzungsbeschränkungen nicht in den Kerngehalt des Eigentums eingreifen (vgl. dazu *Felix Huber*, Die Ausnützungsziffer, Diss. Zürich 1986, S. 146 ff. und S. 276 ff.).

Die Rekurrenten gehen aber davon aus, dass Ausnützungsziffern grundsätzlich unzweckmässig sind, vor allem weil sie zu einem höheren Baulandverbrauch führten. Sie bestreiten damit das öffentliche Interesse an der Ausnützungsziffer und deren Angemessenheit. Da das umstrittene Baureglement Ausnützungsziffern nur für Wohn- und Wohn-/Gewerbezonon vorsieht, kann der Streitgegenstand darauf be-

schränkt werden. Der Gemeinderat Herisau hat nämlich im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass bei der Ausnützungsziffer vor allem die "Erhaltung bzw. Gewährleistung der Wohnhygiene" im Vordergrund stehe. In Industrie- und Gewerbebezonen könne deshalb darauf verzichtet werden. In den sehr dicht gewachsenen Kernzonen sei auf Ausnützungsziffern zu verzichten, weil diese der Erhaltung des Ortsbildes nicht gerecht würden.

3. Ursprünglich als blosse Grenze für Ausnahmegewilligungen vorgesehen, dann generell zum Schutz des jeweiligen Zonencharakters und für planerische Zwecke übernommen, wurden der Ausnützungsziffer "immer mehr, zum Teil wesensfremde Funktionen" zugeordnet (*Huber* S. 270, *Martin Steiger/Rudolf Stüdeli*, Die Ausnützungsziffer, Schriftenfolge der VLP Nr. 17, Bern 1974, S. 5f.). In den letzten Jahren ist nicht zuletzt deshalb die Kritik an der Ausnützungsziffer ständig gewachsen. So wird etwa bemängelt, dass sie es weder schafft, die Gebäudevolumen im Verhältnis zur Landfläche zu beschränken noch die Einwohnerdichte zu begrenzen (*Hans Stoller*, in: Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, Zürich 1989 ff., Teil 3.5 Kap. 3.2.1), sondern gar zum Landverschleiss beiträgt, weil nicht das ganze zulässige Bauvolumen genutzt werden darf (vgl. etwa *Christian Gabathuler u.a.*, Siedlungsbegrenzung Schweiz, Bericht 57 zum NFP 22 "Boden", Liebefeld/Bern 1990, S. 100). Diese Kritik ist nicht unberechtigt (vgl. *Rudolf Kappeler*, Die Ausnützungsziffer, Versuch einer Bilanz, in: ZBI 90/1989 S. 49 - 73). Die Rekurrenten bauen auf diesen Beanstandungen auf und ergänzen sie in dem Sinn, dass die von der Gemeinde angestrebten Auszonungen keinen langfristigen Bestand hätten, wenn nicht haushälterisch mit dem Boden umgegangen werde.

Ein Verstoß gegen gesetzliche Normen ist mit der Ausnützungsziffer jedenfalls nicht verbunden. Aus Art. 15 lit. b RPG ergibt sich, dass die Grösse der Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre auszurichten ist. Die Ortsplanung von Herisau erfüllt diese Anforderung (...).

4. Damit bleibt zu prüfen, ob die Ausnützungsziffer als unzweckmässiges Planungsinstrument aufzuheben ist. Es ist insbesondere das Argument zu prüfen, ob die Ausnützungsziffer einen Mehrverbrauch von Bauland erfordert. Die Rekurrenten führen dazu das Beispiel an, dass in einer zweigeschossigen Wohnzone weder das Dach- noch das

Kellergeschoss zu Wohnräumen ausgebaut werden dürften, wenn die zulässige Ausnützung schon mit den Vollgeschossen erschöpft sei. Die Grenzabstände und Höhenbeschränkungen genügten durchaus zur Nutzungsbeschränkung von Wohnbauten, unter Umständen könne eine Belegungsnummer (Verhältnis von Gebäudegrundfläche zur Parzellenfläche) eingeführt werden. Das Planungsamt hält dem entgegen, alle Bauziffern wiesen Vor- und Nachteile auf. Sie eigneten sich alle für bestimmte Bauweisen oder Nutzungen mehr, für andere weniger. Die Ausnützungsziffer sei vor allem für alle Arten des neueren Wohnungsbaus geeignet.

Im wesentlichen stehen sich bei der Festsetzung von Nutzungsbeschränkungen zwei gegensätzliche Zielvorgaben gegenüber: die Pflicht zu flächensparender Bodennutzung und die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft (Art. 1 Abs. 1 Sätze 1 und 3 RPG). In Bauzonen mit Wohnbauanteilen konkurrieren so etwa eine möglichst hohe Ausnützung mit den Ansprüchen an die Wohnqualität. So unbestritten es heute ist, dass eine zu tiefe Ausnutzung des Baugebietes nicht mehr zugelassen werden soll, so klar ist es auch, dass die gewünschte Siedlungsentwicklung "nicht einfach in einer Steigerung des Bauvolumens auf gleicher Fläche (besteht). Dichtere Nutzung kann, wenn sie die Raumqualität belastet, Ersatzbedürfnisse schaffen, die den Flächengewinn an Ort mehr als zunichte machen" (*Rudolf Häberli u.a.*, Bodenkultur, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes [NFP] 22 "Boden", Zürich 1991, S. 41 und Fn 26). "Ein Denken nur in maximalen Ausnutzungen führt leicht zu architekturlosen Räumen ohne Erlebnisqualität" (*Hans-Jörg Bernath/Werner Schlegel*, Nutzungsreserven in Industrie- und Gewerbegebieten, NFP 22, Bericht Nr. 15, Bern-Liebefeld 1988, S. 15). Zu hohe Nutzungen "können ausserdem zu wohnhygienisch schlechten Verhältnissen führen, indem sie verstärkte Immissionen auslösen und die Besonnung, den Lichteinfall sowie die Belüftung der Neubauten und der bestehenden Nachbargebäude verschlechtern" (BGE 111 Ia 134 E. 6b). Sie können aber auch soziale Nachteile verursachen (vgl. *Günter Fellenberg*, Lebensraum Stadt, Stuttgart/Zürich 1991, S. 96).

Die Abschaffung der Ausnützungsziffer wird denn auch kaum je als sachgerechter Weg zu einer haushälterischen Bodennutzung angesehen: "Schliesslich wird immer wieder angeregt, die bisherige Ausnüt-

zungsziffer durch eine neue Art der Festlegung zu ersetzen, wozu allerdings noch keine praktikablen Vorschläge vorliegen, die nicht auch auf eine bloss physische Definition herauslaufen" (*Felix Stalder u.a.*, Das Bauen auf der grünen Wiese ist vorbei, NFP 22, Bericht Nr. 26, Bern-Liebefeld 1989, S. 77). Aber nicht nur die von den Rekurrenten gewünschte bessere Alternative zur Ausnützungsziffer fehlt, sondern es zeigt sich auch, dass die Ausnützungsziffer mehr zulässt, als heute genutzt wird: "P. Strittmatter weist in seinen Untersuchungen u.a. in der Gemeinde Flawil (SG) nach, dass der durch die Ausnützungsziffern gegebene Rahmen kaum ausgenützt wird. Er schliesst daraus, dass im Hinblick auf eine haushälterische Nutzung des Bodens nicht in erster Linie die Ausnützungsziffern zu erhöhen sind" (*Hans-Jakob Bernath u.a.*, Haushälterische Bodennutzung bei der Realisierung von Bauvorhaben, NFP 22, Bern-Liebefeld 1991, S. 58). Dieses Resultat wird auch für Agglomerationsgemeinden bestätigt, wobei ungenutzte Reserveflächen von 15 - 30 % genannt werden (*Häberli*, S. 38; *Stalder u. a.*, S. 73; *Alwin Suter*, Innenentwicklung am Beispiel Illnau-Effretikon, in: DISP 98/1989, S. 13).

*Bernath u.a.* (1991, S. 59) zweifeln auch am Sinn von baulichen Verdichtungen, die (etwa bei einer Abschaffung der Ausnützungsziffer) parzellenbezogen vorgenommen werden: Neben der Gefahr, dass lediglich ein erhöhter Flächenbedarf pro Bewohner befriedigt wird, werde auch die Qualität der Siedlungsstruktur kaum erhöht. Das Planungsamt hat denn in seiner Vernehmlassung auch zurecht dargestellt, dass eine generelle Freigabe der Ausnützung dazu führt, dass für jede Parzelle unterschiedliche Dichten zulässig werden, je nach Form und Grösse des Grundstückes. Auf grossen Parzellen dürften extreme Dichten realisiert werden, auf kleinen Flächen nur wenig: Dies verunmöglicht gerade eine geordnete Besiedlung, unterläuft damit jede Nutzungsplanung und führt ohne plausiblen Grund zu einer Bevorzugung von Eigentümern grosser Bauparzellen. Gerade solche unbefriedigende Zustände haben zunächst zu Ausnahmen ohne Regeln geführt und dann zur Einführung von Nutzungsziffern.

Das von den Rekurrenten angeführte Beispiel zeigt ein zweigeschossiges Mehrfamilienhaus, das am Hang gebaut und bei dem die Ausnützung im Parterre und im Obergeschoss vollständig ausgeschöpft ist. Beim Verzicht auf eine Ausnützungsziffer könnten sowohl

das Dachgeschoss wie auch das Kellergeschoss zu zwei weiteren Wohnungen ausgebaut werden. Indessen setzt dies eine einseitige Optimierung der Baute auf die Ausnützung voraus - einen möglichst grossen Grundriss und ein möglichst hohes Gebäude. Der mit der Ausnützungsziffer gewonnene gestalterische Freiraum, welcher der verpönten «Chlötzlibauweise» in den maximalen Gebäudemassen (*Kappeler*, S. 51) entgegengehalten wurde, bleibt ebenso ausser acht wie das Bedürfnis der Bewohner nach Hilfsflächen (Keller- oder Estrichabteil, Garageplätzen, Veloraum) oder nach gut nutzbaren Ausenflächen (Kinderspielplätze, Gärten, Sitzplätze). Wie schon ausgeführt, widerspricht diese einseitig auf maximale Nutzung ausgerichtete Optik dem Bedürfnis nach wohnlichen Siedlungen. "Ungeeignet ist auch eine generelle Freigabe der Ausnützung durch Abschaffung der Ausnützungsziffer. In der Regel sind für die Nachverdichtung massgeschneiderte Erlasse unumgänglich. Dies um so mehr, als eine höhere Dichte immer auch nach mehr Gestaltungsqualität ruft" (*Alwin Suter*, Der Fall Illnau-Effretikon, in: Hochparterre 1992 Heft 1, S. 34). Gerade aus diesem Grund kann auch die vorgeschlagene Belegungsziffer keinen genügenden Ersatz für eine Ausnützungsziffer darstellen.

Es ist aber falsch, daraus zu schliessen, die (sachgerecht angesetzte) Ausnützungsziffer verhindere einen haushälterischen Umgang mit dem Boden: Zahlreiche Beispiele für verdichtetes Bauen sind auf der Basis von Ausnützungsziffern erstellt worden (vgl. etwa die 55 Beispiele in: *Karin Renate Lischner*, Siedlungsformen der Zukunft, Individuelles verdichtetes Wohnen, Schriftenfolge der VLP Nr. 39, Bern 1985). Als wichtiger Faktor für wenig haushälterischen Umgang mit dem Bauland wird aber angegeben, dass das öffentliche Baurecht parzellenübergreifendes Bauen vernachlässigt (*Häberli*, S. 41; *Bernath u.a.* 1991, S. 46; *Stalder u.a.*, Massnahme 12 und 13; *Martin Lendi*, Die bestehende Baute - neue Probleme des Bau- und Planungsrechts, in: Baurechtstagung 1991 Bd. II, S. 38 bei Fn. 49).

Es darf also zusammenfassend festgehalten werden, dass sich wohl zahlreiche Erwartungen an die Ausnützungsziffer nicht erfüllt haben, das Instrument als solches aber dennoch als zweckmässig bezeichnet werden kann.

RRB 17.8.1993