

Beschluss Nr. 86/2018

Schwyz, 6. Februar 2018 / ju

Teilrevision Planungs- und Baugesetz

Stellungnahme zu den Ergebnissen der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Mai 2014 ist das revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) in Kraft. Der kantonale Richtplan wurde daraufhin überarbeitet und vom Bundesrat am 24. Mai 2017 genehmigt. Zusätzlich ist das kantonale Planungs- und Baugesetz vom 14. April 1987 (PBG, SRSZ 400.100) bis April 2019 den neuen Bundesvorgaben anzupassen, damit Neueinzonungen weiterhin möglich bleiben.

Der Regierungsrat hat eine erste Vorlage zur Teilrevision des PBG an der Kantonsratssitzung vom 30. Juni 2016 zurückgezogen. Auslöser dafür war Kritik an der Vorlage von den verschiedenen Fraktionen, Organisationen, Verbänden sowie einzelnen Kantonsräten. Nachdem der Regierungsrat eine überarbeitete Vorlage vom 31. März 2017 bis 30. Juni 2017 in eine zweite Vernehmlassung gegeben hat, unterbreitet er nun dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 806 vom 24. Oktober 2017 erneut Bericht und Vorlage.

Die kantonsrätliche Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr (RUVKO) hat die überarbeitete Teilrevision an zwei Sitzungen (23. November 2017 und 17. Januar 2018) beraten. Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Änderungsanträge gegenüber der regierungsrätlichen Fassung sowie die beiden Minderheitsanträge sind in der Synopse zu diesem Beschluss aufgeführt. Die RUVKO beantragt dem Kantonsrat grossmehrheitlich, die Vorlage in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen.

2. Grundsätze der Vorlage

Mit dem revidierten RPG werden die Kantone verpflichtet, zum Ausgleich von Planungsmehrwerten eine Mehrwertabgabe auf neu eingezontem Land einzuführen. Bei Um- oder Aufzonungen sollen die Gemeinden fakultativ eine Mehrwertabgabe einführen können, sofern ihnen der Kanton diese Kompetenz einräumt.

Nach Ansicht der RUVKO sollen vertragliche Regelungen zwischen Gemeinden und Grundeigentümern bei Einzonungen erst nach erfolgter Zonenplanänderung zulässig sein, damit dann die Verträge auf Augenhöhe ausgehandelt werden können. Eine Zonenplanänderung ist dann erfolgt, wenn sie in Rechtskraft erwachsen ist. Bei Um- oder Aufzonungen sollen indes jederzeit Infrastrukturverträge zwischen Gemeinden und Grundeigentümern abgeschlossen werden dürfen, sofern sich die Vertragsparteien darüber einigen. Weiter sollen Gemeinden bei Um- oder Aufzonungen nur in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen dürfen und zwar in der Höhe von maximal 20%.

Der abzugsfähige Freibetrag bei Einzonungen wurde von der RUVKO gestützt auf einen aktuellen Bundesgerichtsentscheid, der den Kanton Tessin betraf, von Fr. 30 000.-- auf neu Fr. 10 000.-- reduziert, um damit die Bundesrechtskonformität sicherzustellen. Bei Um- oder Aufzonungen wurde der Freibetrag dagegen bei Fr. 30 000.-- belassen, da eine Mehrwertabgabe bei Um- oder Aufzonung vom Bundesrecht nicht zwingend vorgeschrieben ist und die Innenentwicklung damit nicht zu stark gehemmt werden soll.

Die Mehrwertabgabe bei Einzonungen soll gemäss Antrag der RUVKO dem Kanton nicht mehr hälftig, sondern neu nur noch zu einem Drittel und den Gemeinden dafür zu zwei Dritteln zustehen.

Schliesslich sollen neben den erheblichen Vorteilen auch die Nachteile ausgeglichen werden, die durch eine Änderung des Zonenplans erfolgen. Die Entschädigung für entstandene Nachteile soll sich dabei nach dem kantonalen Enteignungsgesetz vom 22. April 2009 (EntG, SRSZ 470.100) richten.

3. Änderungsanträge der RUVKO und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge (Mehrheits- und Minderheitsanträge) wird auf den Wortlaut in der Synopse, (Beilage 1), verwiesen. Auf Wunsch der Kommission wurde in der Synopse bei Änderungsanträgen der RUVKO zugunsten einer besseren Übersicht jeweils der ganze Gesetzesartikel nochmals abgebildet.

3.1 Vertragliche Regelungen bei Einzonungen (§ 36a Abs. 2)

Im Zusammenhang mit Zonenplanänderungen werden Verträge immer wichtiger. Sie bilden die Grundlage für einen kooperativen Planungsprozess und für eine moderne Raumplanung. Die RUVKO hat die Möglichkeit von vertraglichen Regelungen ausführlich diskutiert. Gemäss RUVKO sollen vertragliche Regelungen bei Einzonungen jedoch erst nach erfolgter Zonenplanänderung gestattet sein.

Die von der RUVKO beschlossene Fassung des neuen Absatzes 2 ist aber unklar formuliert. Aus dem RUVKO-Sitzungsprotokoll vom 17. Januar 2018 geht hervor, dass die Kommission diese neue Regelung einzig auf Einzonungen angewendet wissen will. Infrastrukturverträge bei Um- oder Aufzonungen sollen hingegen gemäss § 36h Abs. 3 PBG bei der öffentlichen Auflage den Auflageakten beigelegt werden, d.h. sie können also auch bereits vor der rechtskräftig erfolgten Zonenplanänderungen von den Parteien einvernehmlich abgeschlossen werden. Diese klare Unterscheidung zwischen Einzonungen einerseits sowie Um- oder Aufzonungen andererseits erachtet der Regierungsrat als zweckmässig und sinnvoll.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der RUVKO im Grundsatz zu, empfiehlt jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit eine präzisierende Umformulierung, sodass in § 36a Abs. 2 PBG aus-

drücklich auf Einzonungen Bezug genommen wird. Damit kann der bisherige Abs. 2 der regierungsrätlichen Vorlage auch ersatzlos gestrichen werden.

3.2 Baupflicht (§ 36b)

Gemeinden können die Baupflicht auch mit einer anfechtbaren Verfügung an Stelle einer vertraglichen Regelung anordnen. Diese Regelung erachtet der Regierungsrat als praktikabel und zweckmässig. Der Regierungsrat kann, auch vor dem Hintergrund, dass in den nächsten Jahren in erster Linie Um- oder Aufzonungen – und weniger neuen Einzonungen – erfolgen werden, dem Antrag der RUVKO zustimmen.

3.3 Einführung Kaufrecht für Gemeinden (§ 36c; Minderheitsantrag)

Nach Ansicht des Regierungsrates und der Kommissionsmehrheit soll der Gemeinderat nach unbenutztem Ablauf der Überbauungsfrist von zwölf Jahren die entschädigungslose Auszonung beantragen können, sofern eine Baupflicht verfügt worden ist. Ein weitergehendes Instrument als die entschädigungslose Auszonung wird sowohl vom Regierungsrat als auch von der Kommissionsmehrheit als nicht notwendig erachtet.

Eine Minderheit der Kommission möchte den Gemeinden als weiteres Instrument zur Mobilisierung von Bauland ein Kaufrecht zum Verkehrswert geben. Sofern eine Gemeinde das Kaufrecht ausüben will, erlässt sie eine entsprechende Verfügung und setzt dem betroffenen Grundeigentümer eine Nachfrist von mindestens zwei Jahren zur Überbauung des Grundstücks. Erfolgt innert der gesetzten Frist keine bestimmungsgemässe Nutzung, übt der Gemeinderat das Kaufrecht aus.

Der Regierungsrat lehnt den Minderheitsantrag ab, weil dieser einen zu schweren Eingriff ins Eigentum bedeuten und dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht entsprechen würde.

3.4 Mehrwertabgabe nur mit Gestaltungsplanpflicht (§ 36d Abs. 2)

Der Regierungsrat hat in seiner Fassung vorgeschlagen, dass die Gemeinden für Um- oder Aufzonungen fakultativ eine Mehrwertabgabe einführen können, sofern die Stimmbürger der Gemeinde dieser zustimmen.

Nach Ansicht der RUVKO sollen Gemeinden nur in Gebieten mit einer Gestaltungsplanpflicht (im Zonenplan) eine Mehrwertabgabe für Um- oder Aufzonungen einführen dürfen. Damit würde massiv in die Planungsautonomie der Gemeinden eingegriffen. Der Gestaltungsplan dient einer geordneten und ortsbaulich sinnvollen Überbauung eines grösseren Baugebiets mit einer zusammenhängenden Baulandfläche von mindestens 1500 m² (Kernzone) oder mindestens 3000 m² (übrige Bauzonen). Eine Verknüpfung der Gestaltungsplanpflicht mit den neuen Mehrwertabgabebestimmungen für Um- oder Aufzonungen ist unzweckmässig.

Wie untenstehende Tabelle zeigt, sind im Kanton Schwyz bislang lediglich rund 11% aller Bauzonen mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt. Davon beträgt der Anteil an Bauzonenflächen, in denen der Gestaltungsplan noch nicht umgesetzt worden ist, nur gerade 13.9% der Gesamtfläche mit Gestaltungsplanpflicht bzw. 1.6% der Gesamtfläche aller Bauzonen im Kanton Schwyz.

Weiter dürfte die Erarbeitung eines Gestaltungsplans in einem bestehenden und über die Jahre generisch gewachsenen Quartier kaum praxistauglich und realisierbar sein, da mindestens die Hälfte der Grundeigentümer einem Gestaltungsplan zustimmen müsste. Mit der von der RUVKO vorgeschlagenen Regelung wird eine unnötige und vom Bundesgesetzgeber nicht vorgesehene Hürde zur freiwilligen Einführung der Mehrwertabgabe für Um- oder Aufzonungen auf kommunala-

ler Ebene geschaffen. Bei bestehenden Gestaltungsplänen ist mit einer Flut von Einsprachen und Beschwerden gegen die Anpassung der Gestaltungspläne zu rechnen, da viele Grundeigentümer mit einer zusätzlichen Verdichtung des Baugebiets in der Nachbarschaft voraussichtlich nicht einverstanden sein werden.

Zusammenstellung von Flächen mit Gestaltungsplanpflicht:

	<i>Flächen (ha) und Flächenanteile (%)</i>				
<i>Zonen</i>	<i>Wohnzonen</i>	<i>Mischzonen</i>	<i>Zentrumszonen</i>	<i>Arbeitszonen</i>	<i>Bauzonen WMZA gesamt</i>
<i>Bauzonenflächen ganzer Kanton (ha)</i>	1673.9	438.2	296.9	536.3	2945.3
<i>Mit Gestaltungsplanpflicht (ha)</i>	221.0	50.9	28.6	34.6	335.1
Anteil an Bauzonenflächen Kanton	13.2%	11.6%	9.6%	6.5%	11.4%
	<i>Flächen (ha) und Flächenanteile (%)</i>				
<i>Zonen</i>	<i>Wohnzonen</i>	<i>Mischzonen</i>	<i>Zentrumszonen</i>	<i>Arbeitszonen</i>	<i>Bauzonen WMZA gesamt</i>
<i>Perimeter mit GP-Pflicht, in denen noch keine Flächen in rechtskräftigen GP umgesetzt sind (ha)</i>	22.7	17.7	1.1	5.0	46.4
Anteil an Bauzonenfläche Kanton	1.4%	4.0%	0.4%	0.9%	1.6%
Anteil an Fläche mit GP-Pflicht	10.3%	34.8%	3.8%	14.3%	13.9%

Legende:

GP = Gestaltungsplan

GP-Pflicht = Gestaltungsplanpflicht

W,M,Z,A = Wohn-, Misch-, Zentrums-, Arbeitszonen

WMZA = Summe der Wohn-, Misch-, Zentrums- und Arbeitszonen

Datengrundlage: Aktuelle Nutzungsplandaten gemäss WebGIS

Nach Meinung des Regierungsrates ist den unterschiedlichen Verhältnissen und Bedürfnissen der Schwyzer Gemeinden gebührend Rechnung zu tragen. Mit der von der RUVKO vorgeschlagenen, einschränkenden Variante, nur auf Gebiete mit einer Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen zu können, wird der den Gemeinden vom Regierungsrat eingeräumte Handlungsspielraum erheblich und ohne Grund beschnitten und massiv eingeschränkt. Dies hat zur Folge, dass Gemeinden in der Realität kaum Möglichkeiten erhalten, bei Um- oder Aufzonungen Mehrwertabgaben zu erheben. Die Fassung des Regierungsrates stellt ausreichend sicher, dass die Mehrwertabgabe bei Um- oder Aufzonungen konkreten rechtsstaatlichen Regeln unterworfen ist. Es sind dies: ein Abzug eines Freibetrags von Fr. 30 000.--, die demokratischen Legitimation durch die Stimmbürger einer Gemeinde, der regierungsrätlichen Genehmigung sowie die Beschränkung der Höhe auf maximal 20% des Mehrwerts.

Der Regierungsrat lehnt deshalb den Antrag der Kommission ab.

3.5 Verschiebung eines Absatzes (§ 36d Abs. 3 PBG)

§ 36d Abs. 3 PBG ist neu von der RUVKO in § 36h Abs. 3 PBG verschoben worden.

3.6 Reduktion Freibetrag bei Neueinzonungen (§ 36f Abs. 1)

In der ursprünglichen Fassung hat der abzugsfähige Freibetrag von der Mehrwertabgabe bei Einzonungen Fr. 30 000.-- betragen. Nachdem in der Kommission – gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid 1C_132 vom 16. August 2017 – Zweifel an der Bundesrechtskonformität eines

derart hohen Freibetrags laut wurden, beantragt die RUVKO mehrheitlich, den Freibetrag bei Einzonungen neu auf Fr. 10 000.-- festzuschreiben. Für Um- oder Aufzonungen soll indes der abzugsfähige Freibetrag – entgegen dem Minderheitsantrag der RUVKO – bei Fr. 30 000.-- belassen werden. Damit soll die Innenentwicklung möglichst nicht gehemmt werden. Überdies schreibt das Bundesrecht für Um- oder Aufzonungen nicht zwingend eine Mehrwertabgabe vor. Entsprechend kann auch der Freibetrag für Um- oder Aufzonungen offen ausgestaltet werden.

Die Stimmbürger einer Gemeinde sollen bis zum Satz von maximal 20% selbst entscheiden können, wie hoch die Mehrwertabgabe bei Um- oder Aufzonungen sein soll. Ein Mindestsatz von 10% im Gesetz zu verankern, ist aus Sicht des Regierungsrates weder notwendig noch zielführend.

Der Regierungsrat stimmt somit dem Antrag der Kommission zu und lehnt den Minderheitsantrag ab.

3.7 Ertragsaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden bei Einzonungen (§ 36f Abs. 4)

Die Fassung des Regierungsrates sieht bei Einzonungen eine hälftige Aufteilung der Mehrwertabgabe zwischen Kanton und Standortgemeinde vor. Eine Kommissionsmehrheit möchte jedoch den Gemeinden, welche aufgrund einer Einzonung die grösseren finanziellen Lasten zu tragen haben (z.B. für Strassen, Infrastrukturen, etc.) entgegenkommen und ihnen zwei Drittel des Ertrags zukommen lassen. Der Kanton bekäme somit lediglich ein Drittel der Mehrwertabgabe bei Einzonungen.

Der Regierungsrat erachtet, im Gegensatz zum Antrag der RUVKO, eine hälftige Aufteilung des Ertrags bei Neueinzonungen zwischen Kanton und Gemeinden als gerechtfertigt, da sowohl dem Kanton wie auch den Gemeinden infolge von Neueinzonungen regelmässig erhebliche Aufwände finanzieller Art entstehen. Mit den kantonalen Mitteln aus der Mehrwertabgabe sollen nebst Projekten vor Ort, in welchen die Mehrwertabgabe angefallen ist, auch kommunale Projekte in Gemeinden mitfinanziert werden, in denen aufgrund der Vorgaben des revidierten Raumplanungsgesetzes neue Einzonungen nicht mehr im gleichen Umfang wie in den vergangenen Jahrzehnten möglich sein werden.

Vorgesehen sind Beiträge z.B. an Planungskosten für Zonenplan-Revisionen, kommunal übergreifende Verkehrsprojekte, Zentrumserschliessungen, kommunale Infrastruktur- und Erschliessungsanlagen von Entwicklungsschwerpunkten (ESP-Arbeitsplatzgebiete und ESP-Bahnhofsgebiete) gemäss kantonalem Richtplan und die Beteiligung an kommunalen oder überkommunalen raumplanerischen Massnahmen gemäss § 36j Abs. 2. Damit der Kanton diese kostenintensiven Verbundaufgaben angemessen wahrnehmen kann, benötigt er die hälftige Zuteilung der Mehrwertabgabe bei Einzonungen. Zudem steht die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen vollumfänglich den Gemeinden zu.

Der Regierungsrat lehnt deshalb den Antrag der Kommission ab.

3.8 Infrastrukturverträge mit der Gemeinde (§ 36h)

Nach Ansicht der RUVKO sollen die Gemeinden sowohl bei Einzonungen wie auch bei Um- oder Aufzonungen anstatt den Gemeindeanteil der Mehrwertabgabe zu erheben, mit dem Abgabepflichtigen einen gleichwertigen Infrastrukturvertrag abschliessen können. Sollte der Abgabepflichtige mit einer vertraglichen Lösung nicht einverstanden sein, kann er die Veranlagung der Mehrwertabgabe verlangen.

Gemäss § 36h Abs. 3 PBG sind Infrastrukturverträge öffentlich und den Auflageakten beizulegen. Die Beilage der Infrastrukturverträge zu den Auflageakten ist jedoch nur bei Um- oder Aufzonungen möglich, da gemäss Antrag der RUVKO, vertragliche Regelungen bei Einzonungen erst nach erfolgter Zonenplanänderung gestattet sind (vgl. Ausführungen zu § 36a Abs. 2 PBG, Ziff. 3.1).

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der RUVKO im Grundsatz zu, empfiehlt jedoch aus Gründen der Rechtsicherheit eine präzisierende Umformulierung, sodass in § 36h Abs. 3 PBG ausdrücklich auf Um- oder Aufzonungen Bezug genommen wird und Infrastrukturverträge nicht nur den Auflageakten beizulegen, sondern auch im Grundbuch anzumerken sind.

3.9 Verwendung der Mittel (§ 36j Abs. 1 und 2)

Die RUVKO beantragt, dass die Mehrwertabgaben zweckgebunden für Beiträge aus materieller Enteignung gemäss § 36k an Landumlegungen und an die Kosten raumplanerischer Massnahmen zu verwenden sind (§ 36j Abs. 1). Die Entschädigungspflicht soll sich neu an § 36k orientieren.

Die erwähnten raumplanerischen Massnahmen, für welche die Mehrwertabgaben zweckgebunden zu verwenden sind, seien abschliessend – und nicht in Form einer exemplarischen Aufzählung – im PBG festzulegen (vgl. Bst. a – g). Zudem sollen, gemäss dem Antrag der RUVKO, Revitalisierungen von Fliessgewässern (Bst. e) und Planungskosten im Zusammenhang mit einer Zonenplanrevision (Bst. f) als weitere raumplanerische Massnahmen in den abschliessenden Katalog ins PBG aufgenommen werden.

Die Aufzählung der raumplanerisch unterstützungsfähigen Massnahmen ist mittlerweile umfangreich und gewährt damit den Gemeinden bei der Verwendung ihrer kommunalen Mittel aus der Mehrwertabgabe einen grossen Handlungsspielraum.

Der Regierungsrat stimmt darum dem Antrag der Kommission zu.

3.10 Entschädigung für planerische Nachteile (§ 36k)

Die RUVKO stellt den Antrag, dass Planungen, die zu erheblichen (und auch mittelschweren) Eigentumsbeschränkungen führen, dem Grundeigentümer angemessen entschädigt werden müssen. Dabei bemisst sich die Entschädigung nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der Planungsmassnahme. Die Entschädigung wird durch eine amtliche Verkehrswertschätzung bestimmt. Vorbehalten bleibt in jedem Fall die entschädigungslose Auszonung gemäss § 36c Abs. 2 PBG.

Eigentumsbeschränkungen durch Planungen sollen von den Gemeinden bereits ab einem Wertverlust von einem Viertel (25%) entschädigt werden. Der untere Schwellenwert für eine materielle Enteignung liegt gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts bei einem Drittel. Da gemäss Art. 5 RPG erhebliche Vor- und Nachteile aus Planungen ausgeglichen werden sollen und nur eine angemessene – und keine volle – Entschädigung für mittelschwere Eigentumsbeschränkung ab einem Wertverlust von 25% gefordert wird, kann dem Antrag zugestimmt werden.

Der Regierungsrat stimmt darum dem Antrag der Kommission zu.

3.11 Verfahren nach Enteignungsgesetz (§ 36l)

Zum anwendbaren Verfahren beantragt die RUVKO: „Das Verfahren für die Festlegung der Entschädigung richtet sich nach dem Enteignungsgesetz vom 22. April 2009“. Bereits ohne die ausdrückliche Verankerung im PBG kommt für das Verfahren für die Festlegung der Entschädi-

gung das Enteignungsgesetz zur Anwendung. Somit handelt es sich hierbei einzig um eine Klarstellung.

Der Regierungsrat stimmt darum dem Antrag der Kommission zu.

3.12 Schluss- und Übergangsbestimmungen (§ 93 Abs. 2 Bst. m)

Zu den Schluss- und Übergangsbestimmungen gibt es keine Abänderungs- oder Korrekturvorschläge.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage „Teilrevision Planungs- und Baugesetz“ in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen, wobei die Anträge zu § 36d Abs. 2 und § 36f Abs. 4 sowie die Minderheitsanträge zu § 36c Abs. 2 und 3 sowie § 36f Abs. 1 abzulehnen sind.

1.2 die Umformulierungen zu § 36a Abs. 2 und § 36h Abs. 3 anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Raumentwicklung (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber