

Beschluss Nr. 39/2019
Schwyz, 15. Januar 2019 / ju

Interpellation I 27/18: Kantonale Nutzungsplanung - Wirkungsvolles Instrument oder nur unnötige Zeitverzögerungen?
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 18. Juli 2018 haben die Kantonsräte Wendelin Schelbert, Peter Dobler und Marco Lüönd folgende Interpellation eingereicht:

„Im kantonalen Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) sind die Arten (§ 10) und das Verfahren (§ 11) für kantonale Nutzungspläne beschrieben. Damit sollen für schutzwürdige Gebiete und Objekte von mindestens regionaler Bedeutung sowie öffentliche Bauten und Anlagen, die zur Erfüllung wichtiger kantonalen oder regionaler Aufgaben erforderlich sind, Vorschriften erlassen werden.

Mit Zustimmung der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden können zudem Nutzungspläne erlassen werden für a) regionale Entwicklungsschwerpunkte und die Umnutzung von grösseren Arealen, deren bisherige Nutzung aufgegeben wird sowie b) Gebiete, die sich im kantonalen Interesse zur Ansiedlung von Unternehmen oder Institutionen eignen.

Die davon betroffenen Grundeigentümer sind in geeigneter Weise in das Verfahren einzubeziehen. Aus den Medien ist bekannt, dass es aufgrund dieser Mitwirkung und der anschliessenden Einsprache- und Beschwerdeverfahren immer wieder zu erheblichen Verzögerungen kommt. Das Instrument und das Verfahren werden dadurch grundlegend in Frage gestellt.

Wir bitten deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Wie viele öffentliche kantonale Nutzungsplanungen sind am Laufen?*
- 2. Wie viele öffentliche Nutzungsplanungen sind zusammen mit betroffenen Gemeinwesen am Laufen?*

3. *Wann wendet der Regierungsrat die Nutzungsplanung an, nach welchen Kriterien wird insbesondere die ‚regionale Bedeutung‘ definiert?*
4. *Wie gestalten sich die Prozesse des Mitwirkungsverfahrens und wie lange dauern im Durchschnitt diese Mitwirkungsverfahren? Wie viele Nutzungsplanungen konnten in den vergangenen fünf bis zehn Jahren erfolgreich mit welchem Aufwand abgeschlossen werden?*
5. *Was sind dabei die Erfahrungen; insbesondere wie verhalten sich die involvierten beschwerdeberechtigten Organisationen?*
6. *Gibt es ein erprobtes und über alle Departemente eingesetztes Instrument, um die Interessenabwägung vorzunehmen?*
7. *Wie viele Nutzungsplanungen können durch Einspracheverhandlungen nicht abgeschlossen werden, sondern werden danach durch Beschwerden belegt?*
8. *Könnte sich der Regierungsrat andere Instrumente und Vorgehensweisen für Nutzungsplanungen vorstellen unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte?*

Wir bedanken uns beim Regierungsrat für das Beantworten unserer Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die rechtlichen Grundlagen für kantonale Nutzungspläne sind im kantonalen Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) und in der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz (VVzPBG, SRSZ 400.111) geregelt. Die Zuständigkeiten der Departemente sind in § 6 VVzPBG geregelt. Das Baudepartement erlässt kantonale Nutzungspläne und Planungszonen gemäss Strassengesetz und das Umweltdepartement kantonale Nutzungspläne und Planungszonen gemäss der Natur- und Heimatschutzgesetz.

Gemäss § 10 Abs. 2 PBG kann das vom Regierungsrat bezeichnete Departement für regionale Entwicklungsschwerpunkte (ESP) kantonale Nutzungspläne erlassen. Dabei handelt es sich um Umnutzungen von grösseren Arealen, deren bisherige Nutzung aufgegeben wird, oder für Gebiete, die sich im kantonalen Interesse zur Ansiedlung von Unternehmen und Institutionen eignen. Da sich die Fragesteller auf die ESP beziehen, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf ebendiese Nutzungspläne.

Die betroffenen Grundeigentümer sind in geeigneter Weise in das Verfahren einzubeziehen. Zudem müssen die Exekutiven der betroffenen Gemeinden vorgängig ihre Zustimmung geben. Kantonale Nutzungspläne gehen kommunalen Nutzungsplänen vor. Für die kantonale Nutzungsplanung der regionalen Entwicklungsschwerpunkte und die Umnutzung von grösseren Arealen ist das Volkswirtschaftsdepartement zuständig.

Der Entwurf kantonaler Nutzungspläne ist gemäss § 11 PBG den betroffenen Gemeinderäten zur Stellungnahme zu unterbreiten. Im Anschluss wird der Nutzungsplan im Amtsblatt publiziert und während 30 Tagen in den betreffenden Gemeinden öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist können die betroffenen Gemeinden und wer durch den Nutzungsplan in seinen Interessen berührt ist, beim zuständigen Departement schriftlich Einsprache erheben. Gegen Einspracheentscheide des zuständigen Departements können alsdann Rechtsmittel gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRP, SRSZ 234.110) ergriffen werden.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie viele öffentliche kantonale Nutzungsplanungen sind am Laufen?

Gegenwärtig ist unter der Federführung des Volkswirtschaftsdepartements der kantonale Nutzungsplan (kNP) Teil Seewen Schwyz in Erarbeitung. Der kNP Teil Seewen Schwyz lag erstmals vom 19. April bis 21. Mai 2013 öffentlich auf. Auf Antrag des Gemeinderates Schwyz wurde der kNP Teil Seewen Schwyz zwischenzeitlich sistiert. Eine zweite öffentliche Auflage erfolgte vom 16. März bis 16. April 2018. Innert Frist gingen 12 Einsprachen gegen den kNP Teil Seewen Schwyz ein. Mit sämtlichen Einsprechern werden derzeit unter Federführung des Volkswirtschaftsdepartements Einspracheverhandlungen geführt.

2.2.2 Wie viele öffentliche Nutzungsplanungen sind zusammen mit betroffenen Gemeinwesen am Laufen?

Kantonale Nutzungsplanungen sind gemäss § 11 PBG immer mit Zustimmung und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinwesen zu erarbeiten. Es ist derzeit ein einziger kantonaler Nutzungsplan, kNP Teil Seewen Schwyz, in Erarbeitung (ohne die kNP des Baudepartements zu den Kantonsstrassen und des Umweltdepartements zu den Naturschutzgebieten).

2.2.3 Wann wendet der Regierungsrat die Nutzungsplanung an, nach welchen Kriterien wird insbesondere die ‚regionale Bedeutung‘ definiert?

Bislang wurde einzig für die Entwicklung der sogenannten Urmibergachse zwischen den Gemeinden Ingenbohl und Schwyz das Planungsinstrument einer kantonalen Nutzungsplanung für einen regionalen Entwicklungsschwerpunkt angewendet. Die Urmibergachse hat eine grosse siedlungspolitische Bedeutung für die weitere Entwicklung des inneren Kantonsteils. In diesem Gebiet befinden sich mit dem Zeughausareal in Seewen und dem ehemaligen Holcimareal in Brunnen grosse zusammenhängende Umnutzungsareale. Der Regierungsrat hat im Jahr 2008 beschlossen, zusammen mit den Gemeinden Ingenbohl und Schwyz sowie dem Bezirk Schwyz für die Entwicklungsachse Urmiberg ein zweistufiges Verfahren durchzuführen. Für eine umfassende Analyse der Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrsaspekte sowie als Grundlage für den kantonalen Nutzungsplan wurde unter Federführung des Amtes für Raumentwicklung als 1. Stufe im Jahr 2009 ein Testplanungsverfahren inklusive Vertiefungsphase im Jahr 2010 durchgeführt. Ab dem Jahr 2011 erfolgte das eigentliche kantonale Nutzungsplanungsverfahren für den Teil Brunnen Nord (ehemaliges Holcimareal) und den Teil Seewen Schwyz (Zeughausareal). Ein zentrales Indiz für die regionale Bedeutung eines Entwicklungs- oder Umnutzungsgebiets ergibt sich aus den Festlegungen dazu im kantonalen Richtplan. Als Mindestvoraussetzung für eine kantonale Nutzungsplanung ist das betreffende Entwicklungsgebiet im kantonalen Richtplan als solches zu bezeichnen.

2.2.4 Wie gestalten sich die Prozesse des Mitwirkungsverfahrens und wie lange dauern im Durchschnitt diese Mitwirkungsverfahren? Wie viele Nutzungsplanungen konnten in den vergangenen fünf bis zehn Jahren erfolgreich mit welchem Aufwand abgeschlossen werden?

Als Mindestvoraussetzung ist der Entwurf kantonalen Nutzungspläne den betroffenen Gemeinderäten zur Stellungnahme zu unterbreiten und anschliessend unter Bekanntgabe im Amtsblatt während 30 Tagen in den betreffenden Gemeinden öffentlich aufzulegen (§ 11 Abs. 1 und 2 PBG). Sowohl für den kNP Teil Brunnen Nord wie für den Teil Seewen Schwyz wurden die Entwürfe der kantonalen Nutzungspläne vorgängig zur öffentlichen Auflage der interessierten Öffentlichkeit anlässlich von Informationsveranstaltungen präsentiert und erläutert.

Als bisher einziger kantonaler Nutzungsplan für ein Entwicklungs- oder Umnutzungsgebiet konnte der kNP Teil Brunnen Nord erfolgreich mit der Inkraftsetzung auf den 1. Juli 2016 abgeschlossen werden. Der Planungsprozess bis zur Inkraftsetzung dauerte inklusive der Phase der Testplanung Urmibergachse rund sieben Jahre. Der Aufwand in den Jahren 2008 bis 2018 für die Testplanung Urmibergachse (2008 bis 2010) und die beiden kNP Teil Brunnen Nord (2010 bis 2016) sowie Teil Seewen Schwyz (2010 bis 2018) beläuft sich finanziell auf rund 1.3 Mio. Franken für Honorare und Dienstleistungen Dritter und personell auf rund 4000 Stunden beim Volkswirtschaftsdepartement.

2.2.5 Was sind dabei die Erfahrungen; insbesondere wie verhalten sich die involvierten beschwerdeberechtigten Organisationen?

Die oftmals sehr komplexen Planungsverfahren in der Raumplanung betreffen meist unterschiedliche Sachthemen und verschiedenste Grundeigentümer mit oftmals erheblich divergierenden Zielvorstellungen. Generell liegen Zielkonflikte in Planungsverfahren in der Natur der Sache. Die Erfahrungen aus den bisherigen kantonalen Nutzungsplanungen zeigen, dass Einsprachen von Privatpersonen oder Beschwerdeorganisationen regelmässig zu unterschiedlichen Themen und Festlegungen erfolgen und anspruchsvolle sowie zeitaufwändige Verhandlungen nach sich ziehen. Eine Einsprache der Umweltorganisationen zum Wildtierkorridor im kNP Teil Brunnen Nord konnte beispielsweise mit einer Vereinbarung geregelt werden und die Einsprache wurde von den Einsprechern zurückgezogen.

2.2.6 Gibt es ein erprobtes und über alle Departemente eingesetztes Instrument, um die Interessenabwägung vorzunehmen?

Nein. Interessenabwägungen erfolgen bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben gemäss Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1):

¹ Stehen den Behörden bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:

- a. die betroffenen Interessen ermitteln;
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
- c. diese Interessen auf Grund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.

² Sie legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar.

2.2.7 Wie viele Nutzungsplanungen können durch Einspracheverhandlungen nicht abgeschlossen werden, sondern werden danach durch Beschwerden belegt?

Der kNP Teil Brunnen-Nord wurde im Juli 2016 in Kraft gesetzt. Die Einsprachen wurden zurückgezogen oder konnten durch Vereinbarungen geregelt werden (vgl. Ziff. 2.2.5). Es sind somit keine Beschwerden zu kantonalen Nutzungsplanungen für regionale Entwicklungsschwerpunkte oder grössere Umnutzungsareale hängig. Für den kNP Teil Seewen Schwyz laufen derzeit die Einspracheverhandlungen mit dem Ziel einer gütlichen Einigung.

2.2.8 Könnte sich der Regierungsrat andere Instrumente und Vorgehensweisen für Nutzungsplanungen vorstellen unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte?

Generell nehmen die Ansprüche an Partizipationsprozesse in Planungsverfahren zu. Unabhängig davon, ob der Kanton selber, eine Gemeinde oder private Investoren planen. Im Idealfall kann mit den informellen Planungsverfahren vor der öffentlichen Planaufgabe ein Einvernehmen erreicht werden. Unabhängig eines kantonalen oder kommunalen Nutzungsplanungsverfahrens ist der Planentwurf öffentlich aufzulegen und in geeigneter Weise bekannt zu machen. Während der Auflagefrist von 30 Tagen kann jedermann gegen den Planentwurf schriftlich Einsprache erheben.

Gegen den Einspracheentscheid können Personen, die durch ihn berührt sind und an seiner Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse haben, sowie die in § 11 Abs. 4 PBG erwähnten Organisationen Beschwerde gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz erheben.

Mit der Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte (ESP) im kantonalen Richtplan hat der Kanton ein klares Bekenntnis zur Innenentwicklung und Schwerpunktsetzung in der Raumentwicklung abgegeben. Damit einher gehen neue Aufgaben, welche gemäss kantonalem Richtplan in erster Linie durch die Gemeinden zu lösen sind. Die Erfahrung zeigt, dass für eine optimale Planung, Entwicklung und Bewirtschaftung der im kantonalen Richtplan festgelegten Entwicklungsschwerpunkte (ESP) eine gesamtheitliche Koordination im Sinne der „ESP-Politik des Kantons Schwyz“ zwischen Bund, Kanton, Gemeinden und Dritten unerlässlich ist.

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, die Gemeinden bei ihren teils sehr anspruchsvollen Nutzungsplanverfahren mit verschiedenen Instrumenten verstärkt zu unterstützen. Zu diesem Zweck liess der Regierungsrat Anfang 2018 die „ESP-Politik des Kantons Schwyz“ erarbeiten (aufgeschaltet unter www.sz.ch/raumentwicklung -> kantonale Planung -> kantonale Entwicklungsschwerpunkte). Dieses Dokument zeigt auf, wie die Gemeinden zusammen mit dem Kanton und weiteren Anspruchsgruppen die Inwertsetzung der ESP gezielt vorantreiben. Die „ESP-Politik des Kantons Schwyz“ versteht sich als Konkretisierung des kantonalen Richtplans hinsichtlich der ESP und gibt einen Überblick der verschiedenen Instrumente und Massnahmen, wie der Kanton einen Beitrag zum Gelingen der ESP leisten kann.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

