

Schwyz,

Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes
Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

1.1 Seit dem 1. Mai 2014 ist das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Rauplanungsgesetz, RPG, SR 700) in Kraft. Der kantonale Richtplan wurde daraufhin überarbeitet und vom Bundesrat am 24. Mai 2017 genehmigt. Zusätzlich musste das kantonale Planungs- und Baurecht vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) bis spätestens Ende April 2019 den neuen Bundesvorgaben angepasst werden. Die Kantone wurden verpflichtet, zum Ausgleich von Planungsmehrwerten mindestens eine Mehrwertabgabe auf neu eingezontem Land einzuführen und Massnahmen zur Mobilisierung von Baulandreserven vorzusehen.

1.2 Der Kanton Schwyz ist dem Gesetzgebungsauftrag durch das neue Bundesrecht fristgerecht nachgekommen und der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 464/2018 die vom Kantonsrat an der ausserordentlichen Sitzung vom 14. März 2018 beschlossene Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes per 1. Juli 2018 in Kraft gesetzt. Mit dem Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, wurde eine Übergangsbestimmung eingeführt. Gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG ist nach Ablauf der Frist von fünf Jahren die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone in einem Anhang zur Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1).

1.3 Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung sowie nach vorgängiger Anhörung des Kantons Schwyz hat der Bundesrat mit Beschluss vom 10. April 2019 entschieden, den Kanton Schwyz in den Anhang der Raumplanungsverordnung aufzunehmen. Damit besteht für den Kanton Schwyz seit 1. Mai 2019 ein Verbot zur Ausscheidung neuer Bauzonen („Einzonungsstopp“), solange bis der Kanton den Gesetzgebungsauftrag bundesrechtskonform umgesetzt hat.

1.4 Im Ergebnis des Prüfungsberichts des Bundesamts für Raumentwicklung erfüllen § 36f Abs. 1 Satz 2 PBG (Freibetrag von Fr. 10 000.-- bei Einzonungen) und § 36i Abs. 3 PBG

(Spezialregelung für die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Baurechten) die Anforderungen an das Bundesrecht nicht und sind folglich anzupassen. Bei der Ausnahmeregelung für die Einzonung einer unmittelbar dem öffentlichen Interesse dienende Nutzung nach § 36d Abs. 3 PBG wird eindringlich empfohlen, die Bestimmung gemäss dem tatsächlich gemeinten Sinn und Zweck zu präzisieren. Nur damit könne in der Praxis verhindert werden, dass die Bestimmung nicht bundesrechtswidrig ausgelegt werde.

2. Revisionsthemen und Zielsetzung

2.1 Der für den Kanton Schwyz nun geltende Einzonungsstopp im Sinne von Art. 38a Abs. 5 RPG soll möglichst rasch wieder aufgehoben werden, da ein länger anhaltender Einzonungsstopp verschiedene laufende Planungen und Vorhaben beim Kanton und den Gemeinden blockieren würde. Mit RRB Nr. 320/2019 hat der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, eine Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vorzubereiten. Dabei sind die im Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung beanstandeten und als bundesrechtswidrig eingestuft Bestimmungen in Einklang mit dem Bundesrecht zu bringen. Anzumerken ist, dass die Gemeinden ihre laufenden Nutzungsplanungen ordentlich vorantreiben können, ohne dass sie durch den Einzonungsstopp unmittelbar eingeschränkt würden.

2.2 Mit der vorliegenden Teilrevision werden ausschliesslich nur diejenigen Punkte angepasst, die gemäss Beurteilung des Bundesamts für Raumentwicklung zur Sanktion des Bundesrates nach Art. 38a Abs. 5 RPG geführt haben bzw. noch führen könnten. Dabei wird dem Grundsatz Rechnung getragen, dass nur so viel wie nötig angepasst wird. Diese Vorgehensweise fördert die breite Akzeptanz der Teilrevision im Gesetzgebungsprozess. Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Regelungen vom Bundesamt für Raumentwicklung im Prüfungsbericht an den Bundesrat bemängelt worden sind und wie die entsprechenden Regelungen angepasst werden sollen.

3. Änderungen im Überblick

3.1 § 36d Abs. 3 PBG

„Erfolgt die Einzonung und die Um- oder Aufzonung für eine unmittelbar dem öffentlichen Interesse dienende Nutzung, ist keine Mehrwertabgabe zu entrichten.“

Der Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung hält fest, dass das kantonale Recht von der Erhebung einer Abgabe absehen könne, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. a RPG). Weitere Befreiungen seien ausgeschlossen. § 36d Abs. 3 PBG verwendet die Formulierung „unmittelbar dem öffentlichen Interesse dienende Nutzung“, welche weiter gefasst sei als das Bundesrecht. Die Ausführungen des Kantons würden nahelegen, dass kein Konflikt mit dem Bundesrecht entstehen solle, wenn der Kanton so von der Bestimmung Gebrauch machen würde, wie er dies in Aussicht stelle. Ob der Umstand, dass bei Nutzungen, die unmittelbar dem öffentlichen Interesse dienen, keine Mehrwertabgabe erhoben werde, ebenfalls zur Anwendbarkeit von Art. 38a Abs. 5 RPG führen würde, könne offen bleiben. Dem Kanton werde empfohlen, die Bestimmung im Sinne der Bemerkungen anzupassen.

Gemäss den Materialien war es die Absicht des Gesetzgebers, dass Einzonungen in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, namentlich für Schulhäuser, Feuerwehr- und Verwaltungsgebäude, Altersheime usw. von einer Mehrwertabgabe befreit sein sollen. Es wurde jedoch auch festgehalten, dass es sich beim Begriff „öffentliches Interesse“ um einen unbestimmten, auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff handle. Auf jeden Fall seien öffentliche Bauten und Anlagen, die grundsätzlich von den Steuerzahlern bezahlt werden, nicht durch die Erhebung einer Mehrwertabgabe zu verteuern. Somit beabsichtigt der Kanton Schwyz, die bestehende Bestimmung grundsätzlich

bundesrechtskonform auszulegen, d.h. deren Anwendbarkeit nur für Gemeinwesen vorzusehen. Für die Praxis sind diese Ausführungen zur Auslegung der Norm jedoch nicht bindend, was gemäss den Erläuterungen des Bundesamts für Raumentwicklung zu erheblichen Risiken für den Kanton Schwyz führen könnte. Eine Gemeinde könnte beispielsweise eine private Wohnbaugenossenschaft von der Bezahlung der Mehrwertabgabe befreien, was der Bundesgesetzgeber jedoch nicht gestattet.

Um Klarheit im Sinne der bundesrechtlichen Vorgaben zu schaffen, dass es sich bei der Befreiung von der Mehrwertabgabe ausschliesslich um ein Gemeinwesen (Bund, Kanton, Bezirk oder Gemeinde) handeln darf, ist § 36d Abs. 3 PBG zu präzisieren.

§ 36d Abs. 3 PBG wird wie folgt geändert: *„Erfolgt die Ein-, Um- oder Aufzonung für ein Gemeinwesen, ist keine Mehrwertabgabe zu entrichten.“*

3.2 § 36f Abs. 1 PBG

„Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt für Einzonungen 20% und für Um- oder Aufzonungen maximal 20% des Mehrwerts. Von der Mehrwertabgabe kann bei Einzonungen ein Freibetrag in der Höhe von Fr. 10 000.-- und bei Um- oder Aufzonungen in der Höhe von Fr. 30 000.-- abgezogen werden.“

Der Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung hält fest, dass gemäss § 36f Abs. 1 PBG die Höhe der Mehrwertabgabe für Einzonungen 20% des Mehrwerts betrage. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 und 3 RPG scheine somit im Grundsatz eingehalten zu sein. In Kombination mit dem Freibetrag nach § 36f Abs. 1 Satz 2 PBG ergebe sich im Ergebnis allerdings – auch im Bereich der Einzonungen – ein Abgabesatz, der stets unter den vom Bundesrecht als Mindestabgabesatz geforderten 20% liege. Die nachfolgende Tabelle zeige beispielhaft auf, bei welchen planungsbedingten Mehrwerten nach der kantonalen Regelung welche Abgaben zu veranlagten seien:

Mehrwert	Fr. 5100	Fr. 51 000	Fr. 510 000	Fr. 5 100 000	Fr. 51 000 000
Abgabe	Fr. 0	Fr. 200	Fr. 92 000	Fr. 1 010 000	Fr. 10 190 000
Abgabesatz	0%	0.39%	18.04%	19.80%	19.98%

Unabhängig davon, ob Freibeträge zulässig sein können, seien damit die bundesrechtlichen Anforderungen, die für die Einzonungen gelten, nicht erfüllt. Der Kanton Schwyz erreiche mit seiner geltenden Regelung die bundesrechtlichen Minimalanforderungen demnach offensichtlich nicht. Der Abzug eines Freibetrags von Fr. 10 000.-- von der Mehrwertabgabe bei Einzonungen sei mit dem Bundesrecht unvereinbar. Der Kanton Schwyz werde deshalb vom Bundesrat in den Anhang gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG und Art. 52a Abs. 5 RPV aufgenommen.

Die Höhe der Mehrwertabgabe für Einzonungen wird auf dem bundesrechtlichen Minimalansatz von 20% belassen. Dieser Entscheid hat zur Folge, dass das System des Freibetrags zwingend aufgegeben werden muss und eine Umstellung auf die in fast allen Kantonen verwendete Freigrenze zu erfolgen hat. Bei der Freigrenze wird bis zu einem gewissen Betrag keine Mehrwertabgabe geschuldet und danach die volle Mehrwertabgabe von 20%. Bei der Höhe der Freigrenze sind die bundesgerichtliche Rechtsprechung sowie die parlamentarische Debatte zur Bagatellgrenze zu berücksichtigen. Dabei wurde bei Einzonungen eine Freigrenze von Fr. 30 000.-- als mit dem Bundesrecht vereinbar erklärt. Bei einer Freigrenze von Fr. 100 000.-- kam das Bundesgericht hingegen zum Schluss, dass dies bundesrechtswidrig sei. Ob bei Einzonungen eine Freigrenze von Fr. 50 000.-- von einem Gericht als bundesrechtskonform eingestuft werden könne, liess das Bundesamt im Prüfungsbericht offen. Es erklärte aber, sollte ein Gericht rechtskräftig zum Schluss kommen, dass eine Freigrenze von Fr. 50 000.-- bundesrechtswidrig sei, die Unterstellung des entsprechenden Kantons unter die Rechtsfolgen von Art. 38a Abs. 5 RPG unvermeidlich wäre. Um dieses latente Risiko mit der vorliegenden Revision ausschliessen zu können,

wird die Höhe der Freigrenze für Ein-, Um- und Aufzonungen einheitlich auf Fr. 30 000.-- festgelegt. Letztlich wurde auch in der politischen Beratung des RPG im Ständerat eine Frei- bzw. Baugattellgrenze in der Höhe von Fr. 30 000.-- als zulässig erachtet.

§ 36f Abs. 1 Satz 2 wird deshalb wie folgt geändert: *„Beträgt der Mehrwert bei einer Ein-, Um- oder Aufzonung weniger als Fr. 30 000.--, wird keine Abgabe erhoben.“*

3.3 § 36i Abs. 3 PBG

„Bei Baurechten wird die Mehrwertabgabe in drei Etappen fällig: ein Drittel fünf Jahre, ein Drittel zehn Jahre und das letzte Drittel 15 Jahre nach der Einräumung des Baurechts an einen Dritten.“

Das Bundesamt für Raumentwicklung merkt im Prüfungsbericht an, dass nach § 36i Abs. 2 PBG die Mehrwertabgabe bei der Veräusserung des Grundstücks oder nach der Bauabnahme durch die Gemeinde fällig werde. Bei Baurechten werde die Mehrwertabgabe nach § 36i Abs. 3 PBG jedoch in drei Etappen fällig: ein Drittel fünf Jahre, ein Drittel zehn Jahre und das letzte Drittel 15 Jahre nach der Einräumung des Baurechts an einen Dritten. Diese Spezialregelung stehe im Widerspruch zum Fälligkeitsgrund der Überbauung nach Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG. Auch im Falle eines Baurechts müsse die Mehrwertabgabe von Bundesrechts wegen mit der Überbauung des Grundstücks fällig werden. Stelle der Kanton dies nicht sicher, werde zu entscheiden sein, ob der Verbleib des Kantons Schwyz im Anhang zur RPV zu beantragen sein werde, nachdem das Problem des Abgabesatzes gelöst sei.

Das Bundesrecht regelt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe abschliessend. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig (Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG). Die entsprechenden beiden Tatbestände wurden in § 36i Abs. 2 PBG bundesrechtskonform umgesetzt. In § 36i Abs. 3 PBG wurde das Anliegen der Schwyzer Korporationen und verschiedener Gemeinden aufgenommen und eine Ausnahme von § 36i Abs. 2 PBG verankert. Dabei ist im Falle von Baurechten eine gestaffelte Fälligkeit der Mehrwertabgabe in drei Etappen über einen Zeitraum von 15 Jahren geschaffen. Diese Ausnahme ist jedoch im Bundesrecht nicht vorgesehen und ist deshalb mit Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG unvereinbar. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei einem baurechtsbelasteten Grundstück muss zwingend bei der Veräusserung oder zum Zeitpunkt der Bauabnahme erfolgen. Erfährt ein Grundstück, bevor es mit einem Baurecht belastet ist, einen planungsbedingten Mehrwert, entspricht die Einräumung eines Baurechts einer Veräusserung und löst damit die Fälligkeit der Mehrwertabgabe aus. Andernfalls läuft der Kanton Schwyz erhebliche Gefahr, vom Bundesrat erneut auf die Sanktionsliste aufgenommen zu werden. Die „Drittelsregelung“ bei Baurechten gemäss § 36i Abs. 3 PBG ist gemäss dem Prüfungsbericht des Bundes nicht zulässig.

§ 36i Abs. 3 PBG ist ersatzlos aufzuheben. Der bisherige Absatz 4 wird inhaltlich unverändert zu Absatz 3.

3.4 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwei Absätze des PBG gemäss Bundesamt für Raumentwicklung bundesrechtswidrig sind und zwingend im Sinne der obigen Erwägungen anzupassen sind. Es handelt sich um 36f Abs. 1 Satz 2 (Freibetrag von Fr. 10 000.-- bei Einzonungen) und § 36i Abs. 3 PBG (Spezialregelung für die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Baurechten). Aufgrund der zu offenen Formulierung und der damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten bzw. der drastischen Sanktionsfolgen ist zudem § 36d Abs. 3 PBG (Befreiung von Gemeinwesen von der Mehrwertabgabepflicht) im Gesetz zu präzisieren.

4. Auswirkungen

Der Wechsel vom abzugsfähigen Freibetrag zur Freigrenze hat aufgrund des Schwelleneffekts gewisse finanzielle Auswirkungen auf die betroffenen Grundeigentümer, den Kanton und die Gemeinden. Beim System des Freibetrags hätte jeder Eigentümer von der Mehrwertabgabe abzugsfähigen Freibetrag in der Höhe von Fr. 10 000.-- profitieren können. Mit der Einführung der Freigrenze haben neu nur die Eigentümer von Grundstücken keine Abgabe zu entrichten, deren Mehrwert durch Ein-, Um- oder Aufzonungen weniger als Fr. 30 000.-- beträgt. Liegt der planungsbedingte Mehrwert bei Fr. 30 000.-- oder höher, ist hingegen die volle Mehrwertabgabe zu entrichten.

Die Aufhebung der „Drittelsregelung“ bei Baurechten hat finanzielle Auswirkungen auf die Baurechtsgeber (z.B. Korporationen) und die Baurechtsnehmer. Die Aufteilung der Mehrwertabgabe in drei Tranchen (Stundung) ist neu nicht mehr zulässig. Es steht den Baurechtsgebern frei, von den Baurechtsnehmern eine Bevorschussung der zu leistenden Mehrwertabgabe zu verlangen, um diese vorfinanzieren zu können.

Die Konkretisierung der Befreiung von Gemeinwesen von der Mehrwertabgabepflicht hat keine Auswirkungen, da dies bereits heute dem gesetzgeberischen Willen entspricht.

5. Referendum

Gemäss § 34 Abs. 2 und § 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--;

dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

6. Zeitplan

Der Ablauf der Teilrevision gestaltet sich wie folgt:

Bis Ende Mai 2019	Verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren
18. Juni 2019	RRB Einleitung Vernehmlassungsverfahren
19. Juni bis 14. August 2019	Vernehmlassung
3. September 2019	Bericht und Vorlage an Kantonsrat
20. September 2019	Ordentliche RUVKO-Sitzung
23. Oktober 2019	Kantonsrat
9. Februar 2020	Evtl. Volksabstimmung

Der Fahrplan mit einer ordentlichen Vernehmlassung lässt es zu, beim Bund vorgängig eine Stellungnahme zur Bundesrechtskonformität des angepassten PBG einzuholen. Weiter kann sich die

kantonsrätliche Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr (RUVKO) anlässlich ihrer ordentlichen Sitzungen vom 3. Juli 2019 (Vernehmlassungsentwurf) sowie vom 20. September 2019 (Bericht und Vorlage) mit dem Geschäft ausführlich auseinandersetzen.