

Beschluss Nr. 147/2022
Schwyz, 22. Februar 2022 / ju

Teilrevision Planungs- und Baugesetz 2. Etappe Stellungnahme

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit RRB Nr. 750/2021 Bericht und Vorlage zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) 2. Etappe unterbreitet. Die Kommission für Raumplanung, Umwelt, Verkehr und Energie (RUVEKO) hat die Teilrevision an ihrer Sitzung vom 2. Dezember 2021 beraten. Das Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung sind einige Änderungsanträge gestellt worden. Diese sind in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage anzunehmen.

2. Anträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge wird auf die Synopse verwiesen.

2.1 Kantonale Nutzungspläne (§ 10)

Neu soll das vom Regierungsrat bezeichnete Departement (Umweltdepartement) kantonale Nutzungspläne für Materialabbau und Deponien von kantonalem oder zumindest regionalem Interesse erlassen und Inkraftsetzen können. Mit dem kantonalen Nutzungsplan werden die entsprechenden Zonen geschaffen. In der regierungsrätlichen Vorlage waren diese Nutzungspläne in § 10 Abs. 2 Bst. c PBG (mit Zustimmung der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden) aufgeführt.

Nach Ansicht der Kommission sind die kantonalen Nutzungspläne für Materialabbau und Deponien jedoch in § 10 Abs. 1 Bst. c PBG aufzunehmen. Die Zustimmung der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden für die Festsetzung eines kantonalen Nutzungsplans sei nicht notwendig für die im kantonalen Richtplan sowie in der Deponieplanung eingetragenen überregionalen Abbau- und Deponiegebiete. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gemeinden sowohl bei der Richtplanung als auch bei der Deponieplanung genügend Mitspracherechte hätten. Zudem sei die Deponieplanung Sache des Kantons. Deshalb müsse das zuständige Departement die kantonalen

Nutzungspläne für Materialabbau und Deponien, sofern die Standorte in der Deponieplanung und im kantonalen Richtplan festgesetzt sind, nötigenfalls auch ohne Zustimmung der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden erlassen und Inkraftsetzen können.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu. Deponiestandorte werden über die kantonale Deponieplanung und mit der Festlegung im kantonalen Richtplan den Gemeinden mehrmals zur Mitwirkung und Anhörung unterbreitet. Bis zur Festlegung im kantonalen Nutzungsplan ist der Deponie- oder Abbaustandort behördenintern bereits in aller Regel bereinigt. Somit ist die Mitsprache der Gemeinden ausreichend gewährleistet. Die Gemeinden und/oder die direkt Betroffenen können ihre Rechte im kantonalen Nutzungsplanverfahren mittels Einsprache und Beschwerde in ausreichender Form wahrnehmen.

2.2 Ausmass der Nutzung (§ 21)

Eine Kommissionsminderheit möchte das «Ausmass der Nutzung» (als inhaltliche Vorgabe im Baureglement) in § 21 Abs. 2 Bst. a PBG ersatzlos streichen. Sie begründet ihren Antrag damit, dass die Gemeinden damit mehr Freiheiten bei der Innenentwicklung und insgesamt bei der Beurteilung von Bauprojekten erhalten würden. In den Kernzonen, in der Industriezone und in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen gebe es heute schon kein Nutzungsmass mehr. Zudem sei das ganze Baurecht nach Ansicht der Minderheit bereits heute überreglementiert und die Verdichtung nach innen scheitere regelmässig an den Nutzungsmassen.

Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommissionsminderheit ab. Die Gemeinden sollen weiterhin mit Nutzungsmassen arbeiten und so die Dichte in den Baugebieten gezielt steuern können. Die Bau- und Siedlungsqualität wird nicht gefördert, wenn die Nutzungsziffern abgeschafft werden. Andererseits besteht die konkrete Gefahr, dass sich Quartiere (ohne Nutzungsmasse) komplett verändern. Bereits heute können Gemeinden autonom für einzelne Quartiere oder gut erschlossene Baugebiete die Nutzungsziffern erhöhen und dadurch die Innenentwicklung gezielt und nicht nach dem «Giesskannenprinzip» fördern.

Eine Mehrheit der Gemeinden arbeitet heute mit der Ausnützungsziffer. In wenigen weiteren Gemeinden wird das Nutzungsmass mit der Überbauungs- und Freiflächenziffer festgelegt. Bisher sind die Nutzungsziffern ausschliesslich in den kommunalen Baureglementen geregelt. Mit der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) werden die zulässigen Nutzungsziffern abschliessend in der Vollzugsverordnung zum PBG vom 2. Dezember 1997 (PBV, SRSZ 400.111) geregelt. Die Gemeinden legen jedoch wie bisher die Masse der entsprechenden Ziffern fest.

Mit der Übernahme der harmonisierten Baubegriffe ins kantonale Recht ist zukünftig noch eine Definition je Nutzungsziffer vorgesehen und nicht mehr eine Einzellösung je Gemeinde. Damit wird dem Bedürfnis nach Vereinfachung des Planens und Bauens im Kanton Schwyz Rechnung getragen, ohne auf die bewährten Messweisen und Nutzungsdichten zu verzichten. Die Mehrheit der Gemeinden spricht sich klar für dieses Vorgehen aus.

2.3 Änderung und Aufhebung von Gestaltungsplänen (§ 31)

Die Kommission beantragt, für die Änderung von freiwilligen Gestaltungsplänen und von Gestaltungsplanpflichtgebieten unterschiedliche Zustimmungsquoren im Gesetz zu definieren und dafür zwei neue Absätze (Abs. 1 und 2) in § 31 PBG aufzunehmen. Eigentümer sollen einer Änderung des Gestaltungsplans nicht mehr einstimmig zustimmen müssen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass «Querulanten» wichtige resp. notwendige Änderungsprozesse verhindern oder zumindest verzögern können und damit ein Änderungsverfahren vom Gemeinderat gar nicht erst gestartet werden kann.

Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Quorum der Grundeigentümer, denen mindestens die Hälfte des Einzugsgebiets gehört, sei zu tief und soll gemäss Ansicht der Kommission bei freiwilligen Gestaltungsplänen neu auf zwei Drittel erhöht werden (Antrag 1).

Bei Gestaltungsplanpflichtgebieten im Zonenplan soll neu mindestens die Zustimmung der Hälfte der Grundeigentümer des Einzugsgebiets ausreichen (Antrag 2), um das Änderungsverfahren in Gang zu setzen.

Zudem sei in § 31 Abs. 1 und 2 PBG der Klarheit und Rechtssicherheit halber ergänzend zu definieren, dass Gestaltungspläne vom Gemeinderat geändert werden.

Ferner ist die Kommission der Ansicht, dass der aktuell geltende Absatz 1 redaktionell in Mehrzahl geändert werden muss («Gestaltungspläne können nach Anhören der Grundeigentümer ...»).

Indem mit der Änderung von freiwilligen Gestaltungsplänen und Gestaltungsplanpflichtgebieten zwei neue Absätze (1 und 2) in § 31 PBG eingeschoben werden, werden die bisherigen Absätze 1 und 2 zufolge dieser Anträge neu zu Abs. 3 und 4.

Der Regierungsrat stimmt den Anträgen der Kommission zu. Mit den unterschiedlichen Quoren (zwei Drittel bei freiwilligen Gestaltungsplänen und die Hälfte bei Gestaltungsplanpflichtgebieten) wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Gestaltungsplanpflichtgebiete von den Stimmberechtigten im Zonenplan festgelegt werden, während freiwillige Gestaltungspläne von der Zustimmung der Grundeigentümer abhängen. Auch den redaktionellen Anträgen (Änderung durch Gemeinderat und verwenden der Mehrzahl) kann zugestimmt werden.

2.4 Austritt aus dem Konkordat (§ 52 Abs. 3)

Eine Kommissionsminderheit beantragt, aus dem IVHB-Konkordat auszutreten. Sie befürchtet neue Vollzugsfragen und bevorzugt eine autonome Umsetzung. Um dem Anliegen des Minderheitsantrags am ehesten gerecht zu werden, müsste – obwohl der Kanton Schwyz dem IVHB-Konkordat bereits im Jahr 2013 beigetreten ist – wohl in § 52 Abs. 3 die Ermächtigung, dass der Regierungsrat interkantonalen Vereinbarungen beitreten kann, gestrichen werden.

Der Regierungsrat spricht sich für den Verbleib im Konkordat aus und lehnt den Minderheitsantrag ab. Er erachtet den Verbleib im Konkordat als vorteilhaft und begrüsst insbesondere, wenn die Baureglemente sowie deren Aufbau und Inhalt endlich vereinheitlicht werden. Dem Kanton bietet sich die Chance, bei der Weiterentwicklung der harmonisierten Baubegriffe zusammen mit den anderen Kantonen mitzugestalten. Zudem sollte der Kanton Schwyz gegenüber anderen Kantonen beim harmonisierten Baurecht kein «Sonderzügli» fahren. Die Verwendung der harmonisierten Baubegriffe wird insgesamt als volkswirtschaftlicher Vorteil wahrgenommen. Sollte der Minderheitsantrag entgegen dem Antrag des Regierungsrates dennoch angenommen werden, würde er dies als Auftrag verstehen, den Austritt des Kantons Schwyz aus der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) zu erklären.

2.5 Grenzabstand (§ 59)

Die Kommission beantragt, die aktuell geltende Version der Grenzabstandsbestimmung gemäss § 59 Abs. 1 und Abs. 2 PBG unverändert beizubehalten (Antrag 1). Mit der neuen, vom Regierungsrat vorgeschlagenen Grenzabstandsbestimmung gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) «Der Grenzabstand ist die Entfernung zwischen der projizierten Fassadenlinie und der Parzellengrenze» würde nicht nur formell, sondern auch materiell neues Recht geschaffen. Es gäbe damit andere Messpunkte für die Bemessung des Grenzabstands. Damit würden nach Ansicht der Kommission zahlreiche Gebäude ins Unrecht versetzt werden. Gebäudeeigentümer würden mit der neuen Messweise gegenüber der bisherigen

Messweise Nachteile erleiden. Die Messweise wäre namentlich bei Vor- und Rücksprüngen nicht mehr die Gleiche wie gemäss bisherigem Recht.

Dasselbe gilt gemäss der Kommission auch für über die Fassade vorspringende Gebäudeteile wie Dachvorsprünge, Balkone, Erker usw. (§ 59 Abs. 2 PBG). Diese werden heute beim Grenzabstand nur insoweit mitberechnet, als ihre Ausladung 1.50 m übersteigt (Antrag 2). Ohne diese Privilegierung besteht nach Ansicht der Kommission die Gefahr, dass zahlreiche heute abstandsprivilegierte Gebäudeteile nach neuem Recht widerrechtlich würden. Insbesondere, wenn Baugesuche für abstandsprivilegierte Gebäudeteile eingereicht würden, sei der Bestandesschutz für solche Gebäudeteile eher schwach ausgebaut.

Der Regierungsrat stimmt den beiden Anträgen der Kommission zu. In der ursprünglichen Fassung, welche in die Vernehmlassung gegeben wurde, beabsichtigte der Regierungsrat an den bisherigen Messweisen für Grenz- und Gebäudeabstände (vgl. §§ 61 und 63 PBG), wie es die Kommission jetzt beantragt, festzuhalten. Die Vorlage wurde in diesem Punkt erst nach Auswertung der divergierenden Vernehmlassungsantworten geändert.

2.6 Ermittlung des massgebenden Terrains (§ 60)

Die Kommission beantragt, dass der letzte Satz von § 60 Abs. 3 PBG «Aus planerischen oder erschliessungstechnischen Gründen kann das massgebende Terrain in einem Planungs- oder im Baubewilligungsverfahren abweichend festgelegt werden» ersatzlos gestrichen wird. Begründet wird die Streichung damit, dass die Begriffe «planerisch» und «erschliessungstechnisch» nicht definiert sind und dass bei der Ermittlung des gewachsenen Terrains möglichst keine Ausnahmen zugelassen werden sollten.

Der Regierungsrat lehnt den Antrag der Kommission ab. Der erwähnte Satz wurde nach Auswertung einer Vielzahl von befürwortenden Vernehmlassungsantworten in die Vorlage aufgenommen. Mit ihm wird den Bewilligungsbehörden das Recht eingeräumt, in einem konkreten Verfahren, das massgebende Terrain abweichend von der neuen Regelung festzulegen, sofern hinreichende Gründe dafür vorliegen. Neue Bauten und Anlagen sollen aufgrund der geänderten Definition des massgebenden Terrains nicht zwingend im Gelände versenkt werden müssen, sondern dass aus Sicht einer Verbesserung der Gesamtsituation (Ortsbild, Eingliederung Nachbarschaft etc.) Ausnahmen aus planerischen Gründen möglich sind. Die Ausnahmegründe werden neu direkt in § 60 Abs. 3 PBG niedergeschrieben, was die Rechts- und Planungssicherheit für alle involvierten Parteien erhöht.

2.7 Gebäudeabstand (§ 63)

Die Kommission beantragt, die aktuell geltende Gebäudeabstandsbestimmung gemäss § 63 Abs. 1 PBG unverändert beizubehalten. Begründet wird die Beibehaltung analog dem Grenzabstand (vgl. Ziff. 2.4 Grenzabstand). Die in § 63 folgenden Absätze 2–4 PBG können unverändert zur Vorlage übernommen werden.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag, in Anlehnung an die Zustimmung zu § 59 Abs. 1 und 2, ebenfalls zu. Insbesondere, weil in der Vernehmlassungsvorlage auch keine Änderung des Gebäudeabstands beabsichtigt war. Die Aufnahme in die Vorlage erfolgte aufgrund einer Vielzahl von befürwortenden Vernehmlassungsantworten.

2.8 Neuorganisation des kommunalen Nutzungsplanungsverfahrens

Die Kommission beschliesst, das Thema «kommunales Nutzungsplanungsverfahren» aus der Vorlage herauszunehmen und mit folgendem Auftrag an den Regierungsrat zur Überarbeitung zurückzugeben:

- Zusammenstellung der verschiedenen Nutzungsplanungsverfahren aus anderen Kantonen;
- Herausgabe des Gutachtens Mächler/Hensler;
- Vorlage einer Auslegeordnung und Diskussion der verschiedenen Verfahrensarten (der kommunalen Nutzungsplanung) mit der erwähnten Expertengruppe;
- Weiterbearbeitung des kommunalen Nutzungsplanungsverfahrens losgelöst von den laufenden PBG-Revisionen;
- Nichtabschreibung des Postulats P 3/12.

Der Regierungsrat stimmt dem Auftrag sowie dem Vorgehen zu.

3. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

3.1 Postulat P 3/12 «Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der Nutzungsplanung»

Die Kommission beantragt, das Postulat P 3/12, das der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 21. November 2012 als erheblich erklärt hat, nicht als erledigt abzuschreiben, sondern zusammen mit der erwähnten Expertengruppe nochmals vertieft zu behandeln (vgl. Ziff. 2.8, Neuorganisation des kommunalen Nutzungsplanungsverfahrens).

Der Regierungsrat stimmt dieser Vorgehensweise zu. Damit wird die laufende 2. Revisionsetappe des PBG nicht verzögert.

3.2 Postulat P 8/19: Grenzabstandspflicht zwischen Bau- und Landwirtschaftszone

Die Kommission beantragt, das Postulat P 8/19, das der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 18. September 2019 als erheblich erklärt hat, nicht als erledigt abzuschreiben.

Nach diesem Antrag hat der Regierungsrat dem Kantonsrat (ausserhalb der vorliegenden Revisi-onsetappe) eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher das PBG um Abstandsvorschriften für die Errichtung von Bauten und Anlagen an der Grenze zur Landwirtschaftszone ergänzt wird. Im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit sowie der Gleichbehandlung der Grundeigentümer ist es nach Ansicht der Kommission sinnvoll, dass der Abstand zur Zonengrenze gleich wie andere Abstände (z. B. Strassenabstand) im Gesetz abschliessend geregelt wird.

Der Regierungsrat stimmt dieser Vorgehensweise zu. Damit wird die laufende 2. Revisionsetappe des PBG nicht verzögert.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

- a) die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes in der Fassung der Kommission zum § 10 Abs. 1 Bst. c, § 31 Abs. 1 bis 3 (mit redaktionellem Ergänzungshinweis zu Abs. 1 und 2), § 59 Abs. 1 und 2 und § 63 Abs. 1 anzunehmen;
- b) den Antrag der Kommission zu § 60 Abs. 3 PBG abzulehnen;
- c) die Minderheitsanträge zu § 21 Abs. 2 Bst. a PBG und § 52 Abs. 3 PBG abzulehnen.

2. Die Postulate P 3/12 und P 8/19 sind noch nicht erledigt.

3. Zustellung (mit Synopse): Mitglieder des Kantonsrates.

4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber