

Beschluss Nr. 938/2022

Schwyz, 6. Dezember 2022 / jh

Postulat P 10/22: Anpassung der Finanzierung von Groberschliessungen

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 6. Juli 2022 haben die Kantonsräte Dominik Blunschy und Christian Schuler folgendes Postulat eingereicht:

«Rechtsgrundlagen: Nach § 44 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) erhebt die Gemeinde von den Eigentümern der Grundstücke, denen durch die Erstellung oder den Ausbau von Groberschliessungsstrassen ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst, angemessene Beiträge. Das kantonale Gesetz über die Grundeigentümerbeiträge an Verkehrsanlagen vom 7. Februar 1990 (GGV, SRSZ 400.220) regelt die Berechnung der Grundeigentümerbeiträge an die Kosten der Erstellung und des Ausbaus von Groberschliessungsstrassen (§ 1 Abs. 1). Nach § 2 Abs. 2 GGV bezeichnet die Gemeinde die Groberschliessungsstrassen im Erschliessungsplan (§ 38 Abs. 1 PBG). Dabei sind in der Regel als Groberschliessungsstrassen einzustufen:

- a) Strassen, die den Verkehr der Feinerschliessungsstrassen sammeln und ihn dem übergeordneten Strassennetz (Haupt- und Verbindungsstrassen) zuführen;*
- b) Getrennte Fuss- und Radwege, die Erschliessungsfunktionen für grössere Baugebietsflächen erfüllen.*

Beitragspflichtig sind alle Grundeigentümer oder alle Baurechtsnehmer, die durch die Erstellung oder den Ausbau einer Groberschliessungsstrasse einen wirtschaftlichen Sondervorteil erlangen, namentlich die Eigentümer von Grundstücken, die mit der Strasse erschlossen werden, deren noch erforderliche private Erschliessung damit ermöglicht oder erleichtert wird oder deren Nutzungsmöglichkeit oder Verkehrslage verbessert wird (§ 3 Abs. 1 GGV).

Der Kostenanteil der Gemeinde bemisst sich nach der Bedeutung der Verkehrsanlage für die Allgemeinheit und beträgt mindestens 10 %, höchstens jedoch 70 % der Kosten (§ 4 Abs. 2 GGV). Vor Erstellung eines Beitragsplans versucht der Gemeinderat, eine Pauschalierung der Beiträge mittels vertraglicher Vereinbarung zu erreichen (§ 5 Abs. 3 GGV). Dieser Vertrag bedarf der Zustimmung aller beitragspflichtigen Grundeigentümer (§ 12 Abs. 2 GGV).

Im Übrigen regelt die GGV in allen Details, wie die Beiträge der einzelnen Grundeigentümer/innen berechnet werden müssen.

Gemäss § 58 des Strassengesetzes vom 15. September 1999 (SRSZ 442.110, StraG) erhebt der Strassenträger für die Erstellung von Zufahrten und Zugängen nach § 47 StraG eine Vorteilsabgabe, sofern es sich um eine direkte (eigene) Zufahrt handelt. Die Abgabepflicht bei Zufahrten und Zugängen für eine direkte (eigene) Zufahrt entsteht im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung für die Bebauung oder für die bauliche Erweiterung der Nutzfläche. Falls jedoch ein Baugrundstück über eine Feinerschliessungsstrasse erschlossen wird, welche auch noch anderen Grundeigentümern in der Nachbarschaft als Erschliessung dient, ist keine Vorteilsabgabe geschuldet.

Problemstellung

Das Beispiel Erschliessung Brunnen Nord zeigt deutlich auf, dass eine Neuerstellung einer Groberschliessungsstrasse aufgrund der notwendigen Beiträge der Grundeigentümer/innen sehr anspruchsvoll und aufwändig ist. Allein schon der zusätzliche Abklärungsaufwand, die Verhandlungen und die Variantendiskussion beanspruchen grosse finanzielle und insbesondere auch personelle Ressourcen. Getreu dem Motto «wer zahlt, befiehlt» machen stark betroffene Grundeigentümer/innen ihren Anspruch geltend, dass die für sie optimale Lösung realisiert wird. Ihnen stehen die Verweigerung der Unterzeichnung eines Pauschalierungsvertrags oder aber auch Rechtsmittel gegen den durch den Gemeinderat öffentlich aufzulegenden Beitragsplan als Druckmittel zur Verfügung, um ein anstehendes und notwendiges Strassenbauprojekt massiv zu verzögern und ggf. erheblich zu verteuern bzw. zu erschweren.

Im Bezirk Schwyz werden zurzeit weitere Strassen auf deren Sanierungsbedarf geprüft, bei denen es sich gemäss den kommunalen Erschliessungsplänen um Groberschliessungsstrassen handelt. Im Falle eines Ausbaus gemäss den obgenannten gesetzlichen Vorgaben sind dort Grundeigentümerbeiträge von mindestens 30 % der Kosten einzufordern.

Im Rahmen einer möglichen Sanierung soll falls möglich eine Verbesserung für den Langsamverkehr und insbesondere für den Fahrradverkehr erreicht werden. Dies würde zwangsläufig zu einem Ausbau der Strasse (z.B. für einen Rad- und Gehweg oder zusätzliche Radstreifen) führen. Dabei stellt sich postwendend die Frage, ob die erschlossenen Grundstücke bzw. deren Grundeigentümer/innen auch durch die Verbesserungen für den Langsamverkehr einen wirtschaftlichen Sondervorteil erlangen. Überschlagsmässig muss diese Frage mit ja beantwortet werden. So profitieren bewohnte Liegenschaften von sicheren Zugängen für den Langsamverkehr und Unternehmen ebenso von verbesserten Zugängen für Mitarbeiter/innen, welche per Langsamverkehr zur Arbeit kommen. Folglich müssen sich also die Grundeigentümer/innen auch an einem Strassenausbau für den Langsamverkehr beteiligen.

Ein solcher Ausbau für den Langsamverkehr hat aber vor allem einen positiven Effekt auf den durchfahrenden Fahrradverkehr (Sport, Freizeit, Reisen, Pendler, Schüler). Der wirtschaftliche Sondervorteil der privaten Grundeigentümer/innen ist eher gering. Trotzdem müssen sie im Minimum 30 % der Kosten tragen.

Dazu kommt, dass einzelne Grundeigentümer/innen im Zuge der Erstellung einer Einfahrt in eine Groberschliessungsstrasse schon mal eine Vorteilsabgabe entrichten mussten. Speziell diese Grundeigentümer werden sich voraussichtlich einer nochmaligen Kostenbeteiligung im Falle eines Strassenausbaus.

Wie unschwer zu erkennen ist, führt dieser Umstand zwangsläufig dazu, dass sich der Strassenträger überlegen muss, ob er die mit der Beteiligung der Grundeigentümer/innen verbundenen erheblich grösseren personellen Aufwände für die Planung und Vorbereitung in Kauf nehmen will, oder ob er im Vor herein auf einen Ausbau der Strasse verzichtet.

Es gibt tatsächlich Beispiele, wo notwendige Strassenausbauten und Verbesserungen aufgrund dieser Sachlage nicht realisiert wurden. So wurde zum Beispiel in der Gemeinde Schwyz vor einigen Jahren der Ausbau der Loostrasse verworfen. Die Durchführung eines «Perimeterverfahrens»

bei den betroffenen Anwohnern/innen für ein Trottoir und einige zusätzliche Ausweichstellen erwies sich in der Praxis nur als theoretische Möglichkeit.

Verbesserungsvorschläge: Um zu verhindern, dass Strassenausbauten, welche insbesondere für den Langsamverkehr notwendig sind und damit zu einer nachhaltigeren Entwicklung des Verkehrs im Kanton Schwyz beitragen, verzögert, verteuert oder gar nicht angepackt und realisiert werden, ist eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen angezeigt.

Beispielsweise könnte der Ausbau zugunsten des Langsamverkehrs explizit von der Beitragspflicht ausgenommen werden. Denkbar wäre auch die Schaffung einer Klausel, wonach die Gemeinde oder der Bezirk aus Gründen des öffentlichen Interesses auf die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen verzichten kann. Weiter wäre es eine Option, die minimale Beteiligung der Grundeigentümer von heute 30 % auf z. B. 5 % zu reduzieren.

All diese Anpassungen würden zu einer Verbesserung der jetzigen Situation beitragen und dazu dienen – die künftigen Herausforderungen in der Bewältigung des zunehmenden Verkehrs zu bewältigen.

Hiermit beauftragen wir den Regierungsrat, die Sachlage zu analysieren und mit einem Verbesserungsvorschlag an den Kantonsrat zu gelangen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Rechtliche Grundlagen

Aus Sicht des Regierungsrates betrifft das Anliegen der Postulanten im Kern die Abgrenzung zwischen den Fein-, Grob- und Basiserschliessungsanlagen. Gemäss § 37 Abs. 4 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) besteht die Groberschliessung in der Ausstattung des Baugebiets mit den Hauptsträngen der Strassen-, Wasser-, Energie- und Abwasseranlagen. Die Feinerschliessung verbindet die einzelnen Baugrundstücke mit den Anlagen der Groberschliessung (§ 37 Abs. 5 PBG).

Nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundeigentümerbeiträge an Verkehrsanlagen vom 7. Februar 1990 (GGV, SRSZ 400.220) umfassen die im kommunalen Erschliessungsplan zu bezeichnenden Groberschliessungsanlagen:

- a) Strassen, die den Verkehr der Feinerschliessungsstrassen sammeln und ihn dem übergeordneten Strassennetz (Haupt- und Verbindungsstrassen) zuführen;
- b) getrennte Fuss- und Radwege, die Erschliessungsfunktionen für grössere Baugebietsflächen erfüllen.

Als Anlagen der Feinerschliessung gelten Strassen und Fusswege, die der parzellenweisen Erschliessung (innerhalb) eines Quartiers dienen (§ 2 Abs. 1 GGV). Unter dem Begriff des «übergeordneten Strassennetzes» werden üblicherweise alle Basiserschliessungen verstanden, bei denen es sich nicht um Fein- oder Groberschliessungen handelt und die der Versorgung eines grösseren zusammenhängenden Gebiets dienen (z. B. Haupt- und Verbindungsstrassen, aber auch Nationalstrassen). Klassische Groberschliessungsanlagen erschliessen folglich gezielt ein bestimmtes, räumlich gefasstes Gebiet oder ein Quartier. Es ist überwiegend von einem durch das Gebiet selbst induzierten und einem (je nach Grösse des Quartiers) verhältnismässig eher geringeren Verkehrsaufkommen auszugehen.

Entscheidend für die Klassierung einer Strasse als Fein-, Grob- oder Basiserschliessungsanlage ist entsprechend ihre Nutzung und Funktion. Neben der Erschliessungsfunktion (Bedeutung im Strassennetz und Grösse des zu erschliessenden Gebiets) muss bekannt sein, wer in welcher Intensität die Infrastruktur nutzt und wer von einem Neu- oder Ausbau profitieren würde (Verursacher- und Nutzniesser-Prinzip). In Abhängigkeit davon kann entschieden werden, ob sich Grundeigentümer an den Kosten beteiligen (Groberschliessung) oder ob diese vollumfänglich durch die öffentliche Hand (Basiserschliessungen) getragen werden sollen.

2.1.2 Festlegung der kommunaler Basis- und Groberschliessung

Die Groberschliessung der Bauzonen wird durch die Gemeinden im Erschliessungsplan festgelegt (§ 23 Abs. 1 i. V. m. § 38 Abs. 1 PBG). § 23 Abs. 2 PBG legt die Bestandteile des Erschliessungsplanes fest. Mit der Formulierung beziehungsweise dem Wort «namentlich» in § 23 Abs. 2 PBG wird zum Ausdruck gebracht, dass der nachfolgenden Auflistung im Gesetz kein abschliessender Charakter zukommt. Demnach können neben Groberschliessungen auch kommunale Basiserschliessungsstrassen verbindlicher Gegenstand des Erschliessungsplans sein. Für diesen Umstand spricht ausserdem § 11 Abs. 1 Strassenverordnung vom 18. Januar 2000 (StrV, SRSZ 442.111), wonach die Gemeinden alle Strassen im Nutzungsplanverfahren planen, die nicht der Planungshoheit des Kantons (Kantonsstrassen) unterstehen.

In der Praxis zeigt sich, dass bestimmte Strassen nicht eindeutig einer Grob- oder Basiserschliessung zugeordnet werden können. Deshalb haben im Kanton Schwyz mehrere Gemeinden in ihren Erschliessungsplänen neben den Grob- auch (kommunale) Basiserschliessungsstrassen verbindlich festgelegt. Diese kommunalen Basiserschliessungen verbinden abseits der Kantonsstrassen verschiedene (grössere) Gebiete innerhalb eines Orts. Folglich sind auf diesen Strassen ein stärkeres Verkehrsaufkommen und ein höherer Anteil des Durchgangsverkehrs als auf Groberschliessungsstrassen zu erwarten.

2.2 Finanzierung der kommunalen Basis- und Groberschliessungen

Die Groberschliessung hat durch die Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Erschliessungsträgern zu erfolgen, wobei die Gemeinde von den Eigentümern der Grundstücke, denen durch die Erstellung oder den Ausbau von Groberschliessungsstrassen ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst, angemessene Beiträge erhebt (§ 39 Abs. 1 i. V. m. § 44 Abs. 1 PBG). Die Gemeinde beteiligt sich in dem Mass an den Kosten der Groberschliessung, als die Anlagen dem Gemeingebrauch dienen (§ 44 Abs. 2 PBG). Die Berechnung der Grundeigentümerbeiträge an die Kosten der Erstellung und des Ausbaus von Groberschliessungsstrassen wird in der GGV geregelt.

Die notwendige Beteiligung der betroffenen Grundeigentümer an der Finanzierung von Groberschliessungsstrassen kommt daher, dass bei einem Neu- oder Ausbau einer klassischen Groberschliessungs- respektive Quartierstrasse (z. B. für den Fuss- oder Veloverkehr) in erster Linie die Bewohner des Gebiets profitieren. Der Nutzen von Groberschliessungsstrassen beschränkt sich dabei nicht nur auf den Gebrauch durch Autos, sondern umfasst auch die Benützung durch Kehr- und Transportwagen, Unterhaltsfahrzeuge, Velos, etc. Daher sollen die Grundeigentümer die anfallenden Kosten zum einen gewissen Anteil übernehmen. Bei Groberschliessungsstrassen besteht gestützt auf § 11 GGV jedoch die Möglichkeit, die Kostenbeteiligung für Grundeigentümer herabzusetzen (oder zu erhöhen), wenn die Bemessungsregeln im Einzelfall und wegen besonderer Verhältnisse zu einem unbilligen, dem wirtschaftlichen Sondervorteil nicht entsprechenden Ergebnis führt. Inwiefern die Gemeinden von dieser Regelung Gebrauch machen – namentlich bei einem Neu- oder Ausbau für den Fuss- und Veloverkehr – ist dem Regierungsrat nicht bekannt.

Im Gegensatz zu den Groberschliessungen ist bei kommunalen Basiserschliessungen keine Kostenbeteiligung von Grundeigentümern vorgesehen, weil hier ein noch höheres öffentliches Interesse an der Infrastruktur vorhanden ist. Die Kosten werden vollständig durch die öffentliche Hand getragen. Die Realisierung und der Ausbau einer kommunalen Basiserschliessungsanlage bedürfen in der Regel einer separaten Ausgabenbewilligung durch die Stimmbevölkerung (in Form eines Verpflichtungskredits).

Zur Erschliessung von Entwicklungsschwerpunkten kann sich der Kanton mit maximal 50 % an den Restkosten der Gemeinden für die strassenseitigen Basis- und Groberschliessung beteiligen (§ 6 Verordnung zur Mitfinanzierung von Entwicklungsschwerpunkten vom 8. Juni 2022 [MESp, SRSZ 311.111]). Gemeinden, die Mitglied eines Agglomerationsprogrammes sind, können darüber hinaus Bundesbeiträge für die Weiterentwicklung ihrer Verkehrsinfrastruktur beantragen. Dazu zählen insbesondere auch Gelder für den Neu- und Ausbau von Fuss- und Velowegen.

2.3 Fazit

Der Regierungsrat schliesst sich den Ausführungen im Postulat in dem Punkt an, wonach der bei Groberschliessungsstrassen festzulegende Kostenteiler zwischen den Gemeinden und den Grundeigentümern zu Verzögerungen bei der Realisierung von Strassenprojekten führen kann. Allerdings lässt sich die Notwendigkeit dieses Aushandlungsprozesses zur Kostenbeteiligung auch mit einer Flexibilisierung beziehungsweise Reduzierung der Mindestbeiträge nicht umgehen. In der Praxis zeigt sich zudem, dass in den allermeisten Fällen eine einvernehmliche Lösung ohne langwieriges Beschwerdeverfahren erzielt werden kann.

Gegen eine vollständige Befreiung der Grundeigentümer von der Beitragspflicht bei Bauvorhaben zugunsten des Langsamverkehrs, spricht auf der einen Seite die Schwierigkeit, die durch den motorisierten Individualverkehr verursachten Kosten eindeutig von denjenigen des Fuss- und Veloverkehrs abzugrenzen. Dies, zumal der Neu- oder Ausbau von Fuss- und Velowegen entlang von bestehenden Strassen häufig im Zuge von ohnehin erforderlichen Strassensanierungen vorgenommen wird. Auf der anderen Seite handelt es sich bei einem allgemeinen Verzicht auf die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen aus Gründen des «öffentlichen Interesses» um einen rechtlich unbestimmten Begriff, welcher eindeutig definiert werden müsste, was sich ebenfalls als schwierig erweisen dürfte. Zudem würde sich die Frage nach sinnvollen Kriterien zur Abgrenzung respektive Abstufung der Kostenbeiträge stellen. Zu klären wäre, ob beispielsweise generell bei sämtlichen Vorhaben für den Neu- oder Ausbau von Fuss- und Velowege von einer Beitragspflicht der Grundeigentümer abgesehen werden soll, auch wenn die Quartierbewohner als Direktbetroffene mehr als die Allgemeinheit von diesen Projekten profitieren.

Nach Ansicht des Regierungsrates können die Gemeinden mit der Differenzierung zwischen kommunalen Grob- und Basiserschliessungen im Erschliessungsplan sodann in einer Gesamtsicht und unter Berücksichtigung der Strassennethierarchie dem jeweiligen Einzelfall genügend Rechnung tragen und zugleich Transparenz schaffen. Durch die Klassierung einer Strasse im Erschliessungsplan als kommunale Grob- oder Basiserschliessung kann das objektiv bestehende öffentliche Interesse am Neu- oder Ausbau einer Anlage berücksichtigt werden. Zudem können bei Erfüllung des Ausnahmetatbestands nach § 11 GGV die angrenzenden Grundeigentümer von der Beitragspflicht befreit respektive von der finanziellen Beteiligung an den Groberschliessungsstrassen entlastet werden. Aufgrund dieser Umstände ist der Regierungsrat der Ansicht, dass mit der vorhandenen gesetzlichen Systematik sowie der bereits gelebten Praxis den Gemeinden ein angemessener Spielraum im Umgang mit der Planung und Finanzierung von Erschliessungsinfrastrukturen gewährt wird. Entsprechend besteht keine Notwendigkeit, die bestehenden Grundlagen anzupassen bzw. das vorliegende Postulat P 10/22 als erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 10/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

