

Volkswirtschaftsdepartement
z.H. Herrn Kurt Zibung
Regierungsrat
Postfach 1180
6431 Schwyz

6440 Brunnen, 10. Februar 2016

Vernehmlassung zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 3. Dezember 2015 und erlauben uns, Ihnen im Auftrage unseres Kantonalverbandes, fristgerecht die folgende Vernehmlassung zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes zu unterbreiten. Vor der Stellungnahme zu den einzelnen Revisionspunkten halten wir folgende zentralen Vorbemerkungen fest:

A. Vorbemerkungen

1. Der Kanton Schwyz hat die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) im Jahr 2013 mit 56.6% angenommen und lag damit deutlich unter dem Schweizer Schnitt von 62.9%. Angenommen wurde die Vorlage nicht in erster Linie auf Grund ihres Inhaltes, sondern weil mit einer Annahme die Landschaftsinitiative, bei welcher die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz während 20 Jahren nicht hätte vergrössert werden dürfen, verhindert werden konnte.
Umso mehr erstaunt es nun, dass die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage des Kantons Schwyz sich nicht damit begnügt das Minimum der bundesrechtliche Vorgaben umzusetzen, sondern weit darüber hinaus, krass eigentumsfeindliche Bestimmungen (z.B. Kaufrecht der Gemeinde; oder Zwang zum Verkauf an einen Dritten zum vordefinierten Wert, Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen usw.) aufstellt.
Die Vorlage arbeitet einzig mit Restriktionen, welche bekannterweise ein aktives Tun eher hemmen, anstatt dieses zu fördern. Um dafür zu sorgen, dass neu eingezonte Grundstücke in-

nert nützlicher Frist überbaut werden, wäre die Einführung eines Anreizsystems, welches ein rasches Überbauen belohnt, die richtige Massnahme. Es wäre für den einzelnen Grundeigentümer höchst interessant, wenn er einen Ausnützungsbonus von 10% erhält, wenn er ein neu eingezontes Grundstück innerhalb von fünf Jahren nach der Einzonung überbaut. Ein solches System, welches Abstufungen vorsehen könnte (Überbauung innerhalb von 5 Jahren + 10%BGF; innerhalb von 6 Jahren + 7% BGF, innerhalb von 7 Jahren + 6% BGF), würde mit Sicherheit effektiver dafür sorgen, dass neu eingezonte Grundstücke rasch überbaut werden als die vorgesehenen Restriktionen.

2. Gemäss Abstimmungsbüchlein des Bundesrates wurde das Ziel der Gesetzesänderung wie folgt ausgeführt (S. 25):

„Verschiedene Kantone und Gemeinden haben in der Vergangenheit zu grosse Bauzonen festgelegt. Solche Bauzonen werden oft nur locker überbaut, mit neuen Gebäuden weitab von den Ortszentren. Damit nimmt die Zersiedelung der Landschaft zu. Die Änderung des Raumplanungsgesetzes bezweckt eine klarere Trennung von Gebieten, die überbaut werden können, und solchen, die nicht überbaut werden dürfen. Sie hat eine kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zum Ziel. Die Grösse der Bauzonen muss sich künftig am voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre orientieren.“

Wie der Regierungsrat im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage unter Ziffer 1.4. selber festhält, werden im Kanton Schwyz, wenn überhaupt, nur sehr punktuell Rückzonungen oder gar Auszonungen erforderlich sein, da die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung dem revidierten RPG in etwa entspreche.

Damit bräuchte es im Kanton Schwyz grundsätzlich keine gesetzlichen Änderungen, um die Ziele, wie sie der Bundesrat definiert hat, zu erreichen. Dennoch muss der Kanton Schwyz natürlich die Bundesvorgaben nach Annahme der RPG-Teilrevision umsetzen. Da aber das Ziel der Bundesvorgabe bereits erreicht ist, kann es nicht angehen und ist es absolut unverständlich und unbegründet, dass nicht nur das Minimum der Bundesvorgaben umgesetzt wird, sondern weit darüber hinaus eigentumsfeindliche und unnötige Bestimmungen aufgestellt werden.

Die Regierung selber hält im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage unter Ziff. 2.3. zwar fest, dass mit der Beschränkung auf das minimal Notwendige die fristgerechte Umsetzung gewährleistet ist. Die Vorlage, wie sie sich heute präsentiert, enthält aber weit mehr als das minimal Notwendige, weswegen sich hier die Regierung selber widerspricht.

Aus diesem Grund wird verlangt, dass die Vorlage total überarbeitet wird und nur das absolute Minimum der bundesgesetzlichen Vorgaben übernommen und umgesetzt wird. Wenn über die Minimalvorgaben hinausgegangen wird, dann höchstens mit einer Einführung eines Anreizsystems, welche ein rasches Überbauen belohnt.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Revisionspunkten

1. Zu den §§ 36b und 36c PBG

Gemäss bundesrätlicher Mitteilung zur RPG Teilrevision können die Kantone – ausnahmsweise und als letztes Mittel – die Eigentümerinnen und Eigentümer eines Grundstücks dazu verpflichten, ihr Bauland innert angemessener Frist zu überbauen. Eine solche Massnahme ist gemäss Bundesrat aber nur möglich, wenn das öffentliche Interesse an der Bebauung überwiegt, insbesondere um spekulative Baulandhortung zu unterbinden.

Mit den unter den §§ 36b und 36c PBG aufgeführten Massnahmen (Kaufrecht der Gemeinde, Übertragung des Eigentums die an die Gemeinde, an den Kanton oder gar an einen Dritten zum Verkehrswert, der im Rahmen der Bestimmung der Mehrwertabgabe festgelegt worden ist usw.), schießt die Vorlage massiv übers Ziel hinaus und ist nach dem genauen Wortlaut der bundesrätlichen Mitteilung sogar unzulässig. Denn die Massnahmen müssen dazu führen, dass der Eigentümer des Grundstücks die Überbauung selber vornimmt, was eine Enteignung desselben durch das Gemeinwesen mit neuen Massnahmen aus dem PBG ausschliesst. Zulässig ist wohl die Androhung der Auszonung, sollte ein Grundstück über längere Zeit nicht überbaut werden. Eine Enteignung eines Grundeigentümers ist aber wohl nur über den bereits bestehenden Enteignungsweg, bei welchem eine gesicherte Rechtsprechung besteht, möglich. Die Einführung eines weiteren Weges der Enteignung von Grundeigentümern über das PBG wurde vom Bundesrat nicht vorgesehen und ist damit nicht zulässig und würde im Fall, dass die Vorlage in diesem Punkt nicht abgeändert wird, nicht akzeptiert.

Mit den unzulässigen neuen Massnahmen nach §§ 36b und 36c PBG, die wie dargelegt faktisch ein Mittel zur Enteignung der Grundeigentümer ist, wird die Gemeinde zudem potentiell (je nachdem, wie extensiv sie das vorgesehene Kaufrecht [§36b Abs. 2 PBG] und Übertragungsrecht [§ 36c Abs. 2 PBG] ausübt) zum Immobilienhändler und Bauherren für private Bauten, was nicht im Sinne des Bundesgesetzgebers gewesen sein kann und längerfristig zur Verstaatlichung des Immobilienmarktes führt.

Die Gemeinde kann mit diesen viel zu weitreichenden Massnahmen Eigentümer von Bauparzellen zum Bebauen ihrer Grundstücke zwingen, obwohl der Markt allenfalls gegen eine Bebauung spricht und kein öffentliches Interesse vorhanden ist. Sie kann einem Eigentümer dessen Grundstück sogar gegen dessen Willen abkaufen, wenn dieser nur lange genug durch die Erhebung von Rechtsmitteln von dritter Seite und damit unverschuldet an der Bebauung seiner Liegenschaft gehindert worden ist. Dies alles kann und darf so nicht angehen und wird in dieser Form nicht akzeptiert. Es gibt im Kanton Schwyz keinen Grund solche – wohl sogar unzulässige – Massnahmen vorzusehen, da, wie bereits ausgeführt worden ist und wie der Regierungsrat selber festhält, der Kanton nicht über zu hohe Baulandreserven verfügt. Weiter darf festgehalten werden, dass auf Grund der Besteuerung von Bauland zum Verkehrswert, der im Kantons Schwyz im Vergleich zu anderen Kantonen sehr hoch eingeschätzt wird, auch die spekulative Baulandhortung wohl kein Problem darstellt. Jedenfalls wird dies in der regierungsrätlichen Erläuterung nicht als schwyzerisches Problem, welches zu lösen wäre, aufgeführt.

Weiter ist nicht einzusehen, dass eine Frist zur Überbauung eines neu eingezonten Grundstücks von lediglich 10 Jahren festgesetzt werden soll. Die Nutzungsplanung soll vom Gemeinwesen für 15 Jahre vorgenommen werden (die Grösse der Bauzonen muss sich künftig am voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre orientieren [bundesrätliche Mitteilung zur Abstimmung über die Teilrevision des RPG im Jahr 2013 S. 25]). Die neue Frist von 10 Jahren steht damit in direktem Widerspruch zu den bundesrätlichen Vorgaben, was bei Einhaltung der viel zu kurz angesetzten Frist dazu führen kann, dass über Jahre keine Bauten mehr errichten werden können, da schlicht das Bauland dazu fehlt. Es wird zudem bestritten, dass eine solche Frist überhaupt eingeführt werden darf. Denn es ist – der bundesrätlichen Vorgabe folgend (vgl. A. 2. vorab) – in jedem Einzelfall und unter Würdigung sämtlicher Umstände – dabei insbesondere unter Würdigung der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses – abzuwägen, ob ein Eigentümer zu verpflichtet ist, sein Grundstück zu überbauen. Würde zum Schluss gekommen, dass es zulässig und zielführend ist eine Frist ins Gesetz aufzunehmen, so wäre diese mindestens auf 15 Jahre zu bemessen, wobei auch das Mahnwesen gesetzlich zu regeln wäre. Denn es ist gesetzlich nicht geregelt, wann eine Mahnung zur Einhaltung der Frist erfolgen muss und ob diese Mahnung in Form einer anfechtbaren Verfügung erfolgen müsste, was wohl der Fall sein wird. Nicht geregelt ist zudem die Unterbrechung von Fristen auf Grund von gegen ein Baugesuch erfolgte Einsprachen und weitere erhobene Rechtsmittel. Ebenfalls nicht gesetzlich geregelt ist die Problematik der Verzögerungen bei der Erteilung von Baubewilligungen, welche durch Unterlassungen der Gemeinde, des Bezirks oder des Kantons begründet sind. Dies können fehlende Erschliessungsstrassen, fehlende Anschlüsse an übergeordnete Strassennetze, welche auf Grund von Einsprachen blockiert sind, fehlende Ausscheidungen von Gewässerräumen usw. sein, welche dazu führen, dass der private Eigentümer trotz dem Willen zu bauen, nicht bauen kann. Streng nach der unterbreiteten Gesetzesvorlage könnte auch hier der Grundeigentümer gegen seinen Willen und ohne Schuld enteignet werden, was so nicht sein darf.

Aus diesen Gründen muss auf die Einführung von Massnahmen, wie sie in den §§ 36b und 36c PBG vorgesehen sind, verzichtet werden.

2. Zu den §§ 36d und 36e PBG

Die Mehrwertabgabe von 20% auf Land, das neu und dauerhaft der Bauzone zugewiesen wird, muss, da es sich um Umsetzung von Bundesrecht handelt, akzeptiert werden. Richtig ist, dass der Abgabesatz beim Minimum von 20% behalten worden ist. Ein höherer Satz wäre auch nicht begründbar, da gemäss Regierungsrat im Kanton Schwyz, wenn überhaupt, nur sehr punktuell Rückzonungen oder gar Auszonungen erforderlich sind, da die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung dem revidierten RPG in etwa entspricht.

Da für die Entschädigung von Eigentümer bei der Auszonungen von Grundstücken dementsprechend nur wenige Mittel gebraucht werden, ist es nicht einzusehen, dass den Gemeinden gesetzlich erlaubt werden soll für Um- und Aufzonungen ebenfalls eine Mehrwertabgabe einzuführen.

Gemäss Bundesrat (Abstimmungsbüchlein S. 28) verwenden die Kantone und Gemeinden das Geld, um jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädi-

gung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Parks oder Strassen eingesetzt werden. Da die Gemeinden bereits die Hälfte der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen erhalten, ist bereits mehr als genügend Geld vorhanden, um die Eigentümer von ausgezontem Land zu entschädigen und damit den Primärzweck der Mehrwertabgabe zu erfüllen. Aus diesem Grund ist auf die Möglichkeit der Einführung einer eigenen Mehrwertabgabe auf Gemeindeebene zu verzichten.

Hierbei sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass weiter nicht einzusehen ist, dass der Kanton auch bei der Mehrwertabgabe an die Gemeinde bei Um- und Aufzonungen ein Satz von 20% vorschreibt. Gemäss RPG ist keine Minimalsatz vorgesehen, weswegen hier auch ein Satz von 5% oder weniger vorgeschrieben werden könnte. Die Regierung unterlässt es zu begründen, weswegen der Satz ebenfalls 20% betragen muss, was aber wohl auch überflüssig ist, da auf die Möglichkeit der Einführung einer Mehrwertabgabe auf Stufe Gemeinde ohnehin zu verzichten ist.

Unklar bleibt, wann in Anwendung von § 36d PBG keine Mehrwertabgabe zu entrichten ist. Es ist nicht klar definiert, wann eine Einzonung – bei einer Umzonung ist die Mehrwertabgabe ohnehin zu streichen – im öffentlichen Interesse ist. Die Verwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs wird zu Problemen bis hin zu Gerichtsverfahren führen. Hier wäre eine klarere gesetzliche Regelung angezeigt.

3. Zu § 36f PBG

Es ist vorzusehen, dass das gesetzliche Pfandrecht zur Sicherung der Forderung aus der Erhebung der Mehrwertabgabe sofort nach der Einzonung im Grundbuch eingetragen wird. Da das Gemeinwesen von der Mehrwertabgabe profitiert, ist dieses gesetzliche Pfandrecht auf Kosten des Gemeinwesens im Grundbuch einzutragen.

Wichtig ist zudem, dass die Mehrwertabgabe nicht bereits bei Erteilung der Baubewilligung fällig wird und dementsprechend bezahlt werden muss, sondern erst bei Bezug der Baute, da die Finanzierbarkeit der Mehrwertabgabe erst bei Vollendung des Baus vorhanden ist. Bei Fälligkeit nach Baubewilligung wird ein privater Grundeigentümer keine Mittel der Hypothekbank zur Finanzierung der Mehrwertabgabe erhalten, da das zu belastende Grundstück noch keinen genügenden Gegenwert aufweist. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird der private Grundeigentümer, der ein Grundstück selber bebauen, behalten und nicht verkaufen möchte unter massiven finanziellen Druck gesetzt, was seine Verhandlungsposition mit Investoren massiv schwächt, da diese wissen, dass der Grundeigentümer dringend Geld für die Bezahlung der Mehrwertabgabe benötigt. Damit werden die Konditionen zur Geldaufnahme für den Grundeigentümer schlechter, was sich im Endeffekt in höheren Wohn- bzw. Mietkosten niederschlägt.

Weiter ist in § 36f Abs. 3 festzuhalten, dass gemischte Schenkungen nicht als Veräusserungen gelten. Es muss für den Privaten die Möglichkeit bestehen sein Grundstück in eine von ihm gehaltene, ihm gehörende juristische Person einzubringen (analog der Praxis bei der Grundstücksgewinnsteuer), ohne dass die Mehrwertabgabe ausgelöst wird. Somit könnte dieser Passus analog dem Steuergesetz wie folgt lauten: „Als Veräusserung gelten ebenfalls Rechtsgeschäfte, die gemäss § 106 Abs. 2 lit. a und lit. b. des Steuergesetzes eine steuerbegründende Veräusserung bewirken (wirtschaftliche Veräusserungen). Bei Veräusserungen nach § 106 lit. b StG wird die Mehrwertabgabe nur im Rahmen der damit zusammenhängenden Entschädigung fällig. Keine Veräusserungen stellen alle Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung gemäss § 107 lit. a des Steuergesetzes dar.“

Sicherzustellen ist weiter, dass der Leistungspflichtige den Betrag der Mehrwertabgabe, der ja bereits im Zeitpunkt der Neueinzonungen feststeht und grundsätzlich auch ab diesem Zeitpunkt geschuldet ist, bis zur Fälligkeit bzw. bis zur Entrichtung nicht als Vermögen versteuern muss.

4. Zu § 36e PBG und § 26a PBV

Wie bereits erwähnt, ist die Mehrwertabgabe grundsätzlich zur Entschädigung jener Eigentümer zu verwenden, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Weiter kann der Ertrag der Mehrwertabgabe für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG, dabei insbesondere Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a^{bis} RPG verwendet werden.

Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG besagt, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfelder, erhalten bleiben sollen.

Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG besagt, dass Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsflächen getroffen werden sollen.

Für diese beiden Zwecke sind die Erträge der Mehrwertabgabe insbesondere zu verwenden.

Damit ist bereits erstellt, dass nicht der gesamte der Katalog in § 26a PBV den bundesgesetzlichen Vorgaben entspricht. Es entspricht nur die Hälfte der in § 26a PBV aufgeführten Verwendungszwecke den Vorgaben nach Art. 3 RPG.

Unzulässig weit wird der Rahmen von Art. 3 RPG bei den in § 26a PBV vorgesehenen Begriffen der „Verkehrsprojekte“ und der „allgemeinen Planungskosten“ ausgedehnt.

Nicht vorgesehen in Art. 3 RPG sind schliesslich der Erwerb von Grundstücken zur Umsetzung raumplanerischer Ziele und insbesondere der Verwendungszweck für preisgünstigen Wohnungsbau. Gerade eine Verwendung des Ertrages der Mehrwertabgabe für preisgünstigen Wohnungsbau ist besonders stossend und wird nicht akzeptiert. Denn es kann nicht angehen, dass der Grundeigentümer, der die Mehrwertabgabe leisten muss, durch einen von ihm selbst finanzierten subventionierten preisgünstigen Wohnungsbau auf dem Markt konkurrenziert wird. Dies ist nicht nur nicht in Art. 3 RBG vorgesehen und damit bundesrechtswidrig, sondern auch ungerecht und marktverzerrend. Dies weil das Wohneigentum, das der Eigentümer erstellt, sich durch die zusätzliche Leistung einer Mehrwertabgabe tendenziell verteuert und er dann auf dem Markt gegen den preisgünstigen Wohnungsbau, der mit seiner Mehrwertabgabe subventioniert

und damit vergünstigt worden ist, antreten muss. Damit wird der Wettbewerb zu Ungunsten des Eigentümers verzerrt, was so nicht geschehen darf.

Gesetzlich festzuhalten ist, dass die Erträge der Mehrwertabgabe nach Art. 3 RPG, welche nicht als Entschädigungen für Auszonungen gebraucht werden, grundsätzlich primär dort eingesetzt werden, woher die Erträge stammen. So wird sichergestellt, dass der diese Abgabe leistende Eigentümer auch einen gewissen positiven Nutzen aus der Mehrwertabgabe ziehen kann, was bei der Höhe der Abgabe durchaus angezeigt ist.

Wie eingangs erwähnt, ist der HEV Kanton Schwyz der Meinung, dass nur die Minimalvorgaben des RPG bei der Teilrevision des PBG umgesetzt werden sollten und alles, was darüber hinaus Eingang in die Vernehmlassungsvorlage gefunden hat, ersatzlos zu streichen ist. Im Gegensatz zu anderen Kantonen hat der Kanton Schwyz seine Raumplanung bereits heute im Griff und muss nicht noch zusätzliche bürokratiefördernde Bestimmungen aufstellen, um die Raumplanungsziele gemäss RPG zu erreichen. Wenn Massnahmen zur zeitgerechten Bebauung von neu eingezonten Grundstücken vorgesehen werden, so sollten diese keine Restriktionen sondern Anreize enthalten, die den Eigentümer motivieren Bauvorhaben rasch umzusetzen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und geben unserer Hoffnung Ausdruck, dass Sie unseren Standpunkt bei der weiteren Bearbeitung der vorgesehenen Änderungen gebührend Beachtung schenken werden. Besten Dank und

mit freundlichen Grüssen

HEV Kanton Schwyz

RA Roman Weber, Geschäftsführer