



Gemeinderat

Auszug aus dem 18. Protokoll vom 14. September 2023

291

7.17.1 **Allgemeines**
 Vernehmlassungsverfahren Teilrevision PBG 3. Etappe

Geschäft Nr. 2023-0396

Ausgangslage

Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz hat mit Schreiben vom 19. Mai 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes eröffnet. Gleichzeitig wurden die Parteien, Behörden und Gerichte sowie die Verbände und Organisationen zur Stellungnahme eingeladen. Das Volkswirtschaftsdepartement führte dazu Folgendes aus:

Das Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) trat auf den 1. September 1988 in Kraft. In den letzten Jahren verlangten einerseits Änderungen des Bundesrechts (Mehrwertausgleich und Baulandmobilisierung) und andererseits verschiedene parlamentarische Vorstösse sowie Erfahrungen aus der Verwaltungs- und Gerichtspraxis weitere Änderungen des kantonalen Planungs- und Baurechts. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. März 2022 eine weitere Teilrevision des PBG (2. Etappe) verabschiedet. Dabei wurden einige Aspekte ausgeklammert.

Die zuständige kantonsrätliche Kommission für Raumplanung-, Umwelt-, Verkehr- und Energie (RUVEKO) gelangte nach dieser Kantonsratssitzung zum Schluss, dass nun ohne Verzug alle anstehenden Revisionspunkte in einer Vorlage abzuhandeln seien. Der Regierungsrat stimmte diesem Vorgehen zu und beauftragte das Volkswirtschaftsdepartement mit der Ausarbeitung der vorliegenden Teilrevision, welche namentlich folgende Punkte umfasst:

- Prüfen einer Anpassung und Vereinfachung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens;
- Prüfen einer Schwyzer Vereinheitlichung der Baubegriffe und Nutzflächenziffern nach dem Austritt aus der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB);
- Abarbeitung der hängigen parlamentarischen Vorstösse, insbesondere zum Baubewilligungsverfahren;
- Digitalisierung der Planungs-, Bewilligungs- und Mehrwertabgabeverfahren und Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen;
- Diverses: Mehrwertabgabe, Gewässerabstand, Zonengrenzabstand, Solaranlagen und Strafbestimmungen.

Für das Vernehmlassungsverfahren wurden folgende Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe – Bericht und Vorlage an den Kantonsrat (29 Seiten, undatiert)
- Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe – Vernehmlassungsentwurf (4 Seiten, undatiert)
- Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe – Vernehmlassungsvorlage – Synopse (6 Seiten, undatiert)
- Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe – Medienmitteilung (1 Seite, undatiert)
- Adressatenliste – Anhang zu RRB Nr. 355/2023 (1 Seite, undatiert)

Für die Stellungnahme wurde eine Frist bis zum 15. September 2023 gewährt.

Aufgrund der Aufgabenzuweisung im Rahmen der PBG-Revision 2. Etappe wurde wiederum die Planungskommission mit der Prüfung der Anpassung und Vereinfachung des

kommunalen Nutzungsplanverfahrens (§§ 25, 27 und 28) beauftragt. Die Hochbaukommission beurteilt die übrigen Vorlagethemen und stellt dem Gemeinderat Antrag.

Erwägungen

Teilrevision Planungs- und Baugesetz (PBG) – 3. Etappe
Stellungnahme Hochbaukommission (HBK)

§ 4a (neu) – 3. Digitalisierung und Rechtswirkung
Keine Anmerkungen.

§ 36d Abs. 4 und 5 (neu)

Neu soll zusätzliche keine Mehrwertabgabe geschuldet sein, wenn der Zonenplan mit den tatsächlichen, rechtmässig bestehenden Gegebenheiten vor Ort in Übereinstimmung gebracht wird (lit. a) oder die Zonenplanänderung aufgrund der Überführung in den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen erfolgt (lit. b).

Im Rahmen der Digitalisierung haben sich immer wieder Differenzen ergeben. Dies führte zu kleinen weissen Flecken im Zonenplan oder zu nicht zweckmässigen Zonengrenzverläufen. Die beabsichtigte Anpassung schafft Klarheit und wird begrüsst.

Bleibt der Hinweis, dass angesichts des Bundesgerichtsentscheids "Meikirch" zur Mehrwertabgabepflicht bei Um- und Aufzonungen (1C_233/2021 vom 05.04.2022) die Bestimmung von § 36d Abs. 2 PBG, wonach Gemeinden für Um- oder Aufzonungen "nur" in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen können, zu überprüfen sein wird. Dahingehend ist Rechtssicherheit zu schaffen.

§ 66 Abs. 1 und 2 (neu)

Mit der neuen Bestimmung wird der Abstand zu offenen Gewässern geregelt. Der Umgang mit eingedolten Gewässern findet sich in der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz (PBV, § 34 Abs. 3). Zur Vereinheitlichung und Verbesserung der Auffindbarkeit der Grundlagen wird beantragt, dass § 34 Abs. 3 PBV in das PBG unter § 66 Abs. 2 lit. c überführt wird.

Die Gewässerabstandsvorschriften lassen sich mit polizeilichen Gründen rechtfertigen (Sicherheitsabstand infolge Erosionsgefahr der Uferpartien, Schutz vor Überschwemmungen) oder auch mit naturschützerischen Gründen. Zur Wahrung dieser Interessen genügt ein Gewässerabstand bei Fliessgewässern ab dem Gerinne. So könnte der Gewässerabstand ab der Bachmitte ermittelt werden, was zu einer erheblichen Vereinfachung führen würde, zumal die Böschungsoberkannte nirgends verzeichnet ist und oftmals örtliche Aufnahmen notwendig würden. In Anlehnung an die Gewässerschutzverordnung sollte der Gewässerabstand auf 5.50 m ab Bachmitte festgesetzt werden.

§ 67a (neu) Überschrift, Abs. 1 und 2 – 6. Zonengrenzabstand

Neu sollen gegenüber der Grenze von Nichtbauzonen folgende Mindestabstände gelten:

- a) Hauptbauten und ähnlich wirkende Anlagen: 3.00 m;
- b) Nebenbauten: 1.50 m, wobei § 61 Abs. 3 nicht zur Anwendung gelangt;
- c) Sträucher und Lebhäge: 50 % der Höhe, mindestens aber 1.00 m;
- d) sonstige Einfriedungen, Abschlussmauern und Böschungen: 50 % der Höhe, mindestens aber 0.50 m. Die Messweise richtet sich nach § 59, wobei Abs. 2 nicht zur Anwendung gelangt (Abs. 2).

Aus Sicht der Hochbaukommission geht diese Festsetzung zu weit (Pflanzungen), sie ist unvollständig (unterirdische Bauten) und sie sollte vereinfacht werden.

Zur uneingeschränkten Bewirtschaftung der Nichtbauzone soll eine Pufferzone bestehen.

Diese muss vollumfänglich zulasten der Bauzone ausgedehnt werden. Es ist ein Abstand von der Zonengrenze zu Fassaden festzusetzen, zumal auch der Unterhalt der Gebäude in der Bauzone ohne Beanspruchung der Nichtbauzone gewährleistet werden soll. In Anlehnung an die kantonalen Mindestgrenzabstände soll der Abstand für alle Bauten und bautenähnlichen Anlagen 3.00 m umfassen. Dieser Abstand scheint richtig, zumal keine Gründe für eine Unterscheidung von einer Zonengrenze zum Nichtbaugelände und einer Parzellengrenze offensichtlich sind.

Weiter ist eine Unterscheidung zu Nebenbauten nicht zielführend. Solche können dieselben Auswirkungen auf das Nichtbaugelände erzeugen.

Die unterirdische Bauteil wird erst gar nicht aufgeführt. Auch solche sollen diesen Mindestabstand aufweisen. Hingegen sollen Vorbauten bis 1.50 m Ausladung zugelassen werden, zumal Vordächer nicht zu einer Abstandsvergrößerung führen sollen.

Auf eine Regelung von Pflanzungen und nicht bautenähnlichen Anlagen soll verzichtet werden. Hier wird nicht erkannt, weshalb ein Abstand verlangt sein soll. Der Unterhalt kann ohne eine Beeinträchtigung des Landwirtschaftslands vorgenommen werden. Zudem wird hier davon ausgegangen, dass eben keine Grundstücksgrenze besteht, womit von derselben Eigentümerschaft ausgegangen werden kann. Eine Rücksichtnahme auf das Kulturland bei der Pflege der Pflanzungen und nicht bautenähnlichen Anlagen sollte daher gewährleistet sein.

Es wird der folgende Gesetzeslaut beantragt:

Der Abstand gegenüber der Grenze von Nichtbauzonen beträgt für sämtliche Bauten und ähnlich wirkende Anlagen 3.00 m. Die Messweise richtet sich nach § 59.

§ 81 Abs. 2 – Unverzöglich Information an den Gesuchsteller

Gemäss § 81 Abs. 1 PBG ist eine beförderliche und koordinierte Behandlung von Baugesuchen vorausgesetzt. Diese Vorgabe wird gelebt und umgesetzt. Neu soll nun während des Verfahrens eine Meldung an den Gesuchsteller gemacht werden, wenn ein klares Hindernis für die Baubewilligung festgestellt wird. Dadurch wird der wichtige und richtige Grundsatz von Absatz 1 unterlaufen, indem keine koordinierte Rückmeldung mit allen Prüfergebnissen mehr beabsichtigt ist. Erfahrungsgemäss ist es für den Gesuchsteller vorteilhaft und es wird geschätzt, dass er sämtliche Ergebnisse gesammelt erhält, sodass er nur einmal eine Projektanpassung vornehmen muss. Würde das ein klares Hindernis beseitigt, so könnten im Nachgang noch weitere kleinere Hindernisse aus den Ergebnissen weiterer Fachstellen hinzukommen. Das Verfahren würde komplex und sich hinziehen. Zudem sind solche klaren Hindernisse schwer zu definieren bzw. die Definition ist nicht immer eindeutig. Auch wird angenommen, dass solch klaren Hindernisse eher selten sind. Die beabsichtigte Regelung ist unnötig.

Es wird beantragt, auf den neuen Absatz 2 gänzlich zu verzichten.

§ 82 Überschrift, Abs. 1 und 2

f) Beschwerde; Missbräuchliche Rechtsmittel und fehlerhafte Baugesuche und

§ 74 4. Parteientschädigung – Verwaltungsrechtspflegegesetz

Neu soll sich bei offensichtlich rechtsmissbräuchlichen Rechtsmitteln sowie offensichtlich fehlerhaften Baugesuchen und Baubewilligungen der Parteikostenersatz nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes richten. Mutmasslich soll hier mit höheren Verfahrenskosten von Einsprachen und Beschwerden abgeschreckt werden. Eine solche Bestimmung wird als unnötig erachtet. Zudem drohen hier auch den Gemeinden mit ihrem Entscheid höhere Kosten, zumal offensichtlich fehlerhafte Baubewilligung häufiger vorkommen dürften als nachweislich offensichtlich rechtsmissbräuchliche Rechtsmittel.

Es wird beantragt, auf § 82 Abs. 2 zu verzichten. Stattdessen wird eingeladen, dass bei den Parteientschädigungen die Gemeinden nicht schlechter gestellt werden bzw. dass diesen dieselben Entschädigungen zugesprochen werden.

§ 85 6. Bauausführung

a) Baubeginn und –unterbruch

Die Gemeinden sind mit dieser Bestimmung kaum betroffen. Die Beschwerdeinstanzen sind hauptsächlich der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht. Ein vorzeitiger Baubeginn dürfte wohl nur in Ausnahmefällen gewährt werden.

Vereinheitlichung der Baubegriffe (Harmonisierung)

Der Ansatz für eine innerkantonale Harmonisierung mit einheitlicher Regelung der Begriffe und Messweisen für alle Gemeinden im Kanton Schwyz wurde bisher als grundsätzlich gut und richtig betrachtet. Nun distanziert sich der Regierungsrat von einer Harmonisierung. Eine solche bestehe innerhalb des Kantons Schwyz bereits.

Die Haltung des Regierungsrats ist nachvollziehbar. Üblicherweise bringt der Erhalt von Bestehendem und die Weiterführung der ortsüblichen Praxis die grösste Rechtssicherheit. Eine Wegleitung zur Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen im PBG wäre dennoch wünschenswert, zumal die Messweisen trotz einheitlicher Grundlage unterschiedlich ist.

Einführung Einwendungsverfahren

Die Haltung des Regierungsrats, am Einspracheverfahren festzuhalten, wird begrüsst. Insbesondere scheint es richtig, dass sich die Bewilligungsbehörde bereits mit der Baubewilligung mit der Einsprache befasst. Dadurch kann ein weiterer Verfahrensschritt (Beschwerde) vermieden werden. Auch sonst wird mit der Einwendung kein erheblicher Zeitgewinn erreicht bzw. das Verfahren würde kaum wesentlich beschleunigt. Weiter müssten Baubewilligungen mit blossen Einwendungen umfassend und nachvollziehbar abgehandelt werden. Heisst, die Beurteilung des Baugesuchs muss lückenlos in der Baubewilligung aufgeführt werden. Durch eine fehlende Nachvollziehbarkeit wäre der Einwender zu einer Beschwerde "gezwungen".

Allgemein wird festgestellt, dass mit parlamentarischen Vorstössen eine Beschleunigung des Baubewilligungs- und Einspracheverfahrens erreicht werden soll. Hier ist anzumerken, dass ein Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat zwischen sechs und neun Monate dauert. Der grösste Zeitgewinn könnte somit durch ein zügigeres Beschwerdeverfahren erzielt werden.

Weiter führt der Regierungsrat aus, dass von ca. 2'000 Baugesuchen ca. 90 % ohne eine Einsprache behandelt werden können. Dabei verkennt er, dass in dieser Zahl auch alle Baugesuche für Anlagen (Photovoltaik, Erdsonden etc.) und kleinere Vorhaben enthalten sind. Bei wesentlichen Neubauten liegt der Anteil an Einsprachen deutlich höher. In Freienbach gehen schätzungsweise bei zwei von drei solchen Gesuchen Einsprachen ein.

Antrag Hochbaukommission

Gestützt auf die Erwägungen beantragt die Hochbaukommission dem Gemeinderat, die folgenden Änderungen im revidierten PBG zu beantragen:

- Ergänzung von § 66 PBG

§ 66 Abs. 1 und 2 (neu)

¹ Bei Fliessgewässern und Seen entspricht der Gewässerabstand dem Gewässerraum nach dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991.

² Sofern die Gemeinde im Zonenplanverfahren auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet hat, beträgt der Gewässerabstand für:

a) Seen 15 Meter ab Wasserzone;

b) Fliessgewässer mindestens 5 5.5 Meter ab Böschungsoberkante Bachmitte.

³ Gegenüber eingedolten Gewässern ist der Gewässerabstand mittels Baulinien festzulegen. Fehlen Baulinien, so beträgt der Abstand 3 m gegenüber der Mittelachse der Eindolung (Überführung aus § 34 Abs. 3 PBV).

- **Korrektur § 67a**

Der Abstand gegenüber der Grenze von Nichtbauzonen beträgt für sämtliche Bauten und ähnlich wirkende Anlagen 3.00 m. Die Messweise richtet sich nach § 59.

- **Verzicht auf § 81 Abs. 2**

- **Verzicht auf § 82 Abs. 2**

Stellungnahme Planungskommission (PK)

Anlässlich der Sitzung vom 28. August 2023 wurde innerhalb der PK das Thema Nutzungsplanverfahren behandelt. Dabei hielt die PK Folgendes fest:

Zum kommunalen Nutzungsplanverfahren werden in den Erläuterungen zur Vorlage die Unterschiede zwischen dem sogenannten "Einwendungsverfahren" und dem bisherigen "Einspracheverfahren" ausgeführt. Auch werden die Vor- und Nachteile einer "provisorischen" Genehmigung durch den Regierungsrat vor der Urnenabstimmung abgewogen. Im Ergebnis gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass am bisherigen Verfahren festgehalten werden soll.

Völlig unberücksichtigt ist in den Erwägungen jedoch die Möglichkeit einer Verfahrensbeschleunigung durch die Beschränkung der kantonalen Beschwerdemöglichkeit auf eine Instanz, nämlich das Verwaltungsgericht, geblieben. Das Verfahren würde stark beschleunigt. Zudem könnten für das kantonale Vorprüfungsverfahren wie auch das Genehmigungsverfahren Ordnungsfristen (z.B. zwei oder drei Monate) eingeführt werden. Dies würde zusätzlich beschleunigend wirken und die Planbarkeit erhöhen.

Die PK beantragt, im Rahmen der vorliegenden Revision entsprechende Lösungen nochmals eingehend zu prüfen.

Von den Ressorts Tiefbau und Verkehr sowie Liegenschaften gibt es keine Bemerkungen.

Beschluss

1. Dem Volkswirtschaftsdepartement wird für die Möglichkeit der Stellungnahme gedankt.
2. Dem Volkswirtschaftsdepartement wird beantragt, folgende Änderungen vorzunehmen:
 - 2.1 § 66 PBG ist wie nachstehend zu korrigieren und zu ergänzen.
 - ¹ Bei Fliessgewässern und Seen entspricht der Gewässerabstand dem Gewässerraum nach dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991.
 - ² Sofern die Gemeinde im Zonenplanverfahren auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet hat, beträgt der Gewässerabstand für:
 - a) Seen 15 Meter ab Wasserzone;
 - b) Fliessgewässer mindestens 5.5 Meter ab Bachmitte.
 - ³ Gegenüber eingedolten Gewässern ist der Gewässerabstand mittels Baulinien festzulegen. Fehlen Baulinien, so beträgt der Abstand 3 m gegenüber der Mittelachse der Eindolung (Überführung aus § 34 Abs. 3 PBV).
 - 2.2 § 67a PBG ist wie folgt zu vereinfachen.

Der Abstand gegenüber der Grenze von Nichtbauzonen beträgt für sämtliche Bauten und ähnlich wirkende Anlagen 3.00 m. Die Messweise richtet sich nach § 59.

- 2.3 Die §§ 81 Abs. 2 und 82 Abs. 2 PBG sind ersatzlos zu streichen.
- 2.4 Zur Verfahrensbeschleunigung und Erhöhung der Planbarkeit ist das beabsichtigte Nutzungsplanverfahren nochmals zu prüfen (Festlegung von Ordnungsfristen und Beschränkung auf eine Beschwerdeinstanz).
- 2.5 Prüfung von § 36d Abs. 2 PBG unter Beachtung des Bundesgerichtsentscheids im Fall "Meikirch".
3. Das Volkswirtschaftsdepartement wird gebeten, die Gemeinde über die Resultate der Vernehmlassung zu informieren.
4. Zufertigung durch Protokollauszug an:
- a) @ Amt für Raumentwicklung, are@sz.ch
 - b) @ Gemeinderat (7-fach)
 - c) @ Gemeindeschreiber
 - d) @ Kantonsräte der Gemeinde Freienbach
 - e) @ Abteilungsleiter Bau
 - f) @ Leiter Raum und Umwelt
 - g) @ Leiter Tiefbau und Verkehr
 - h) @ Leiter Liegenschaften
 - i) @ Kommunikationsbeauftragte
 - j) @ Publikation
 - k) Akten Bau

Gemeinderat Freienbach

Daniel Landolt
Gemeindepräsident

Albert Steinegger
Gemeindeschreiber

sped: 20. September 2023