

Schwyz,

Teilrevision Planungs- und Baugesetz 2. Etappe

Vernehmlassung

1. Ausgangslage

1.1 Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) trat auf den 1. September 1988 in Kraft. Es löste das Baugesetz vom 30. April 1970 ab. Das PBG war für die damalige Zeit ein modernes und schlankes Gesetz. Es hat sich in seinen Grundzügen bis heute bewährt. Mit verschiedenen Teilrevisionen ist das PBG seither aktualisiert und den neuen Anforderungen angepasst worden. Eine erste Teilrevision wurde auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt. Im Jahr 2007 wurde das PBG erneut teilrevidiert und auf den 1. Juli 2008 in Kraft gesetzt. Ergänzend zur Teilrevision 2007 ist auch die Vollzugsverordnung zum PBG vom 2. Dezember 1997 (PBV, SRSZ 400.111) angepasst worden.

1.2 In den letzten Jahren verlangten einerseits Änderungen des Bundesrechts (Mehrwertausgleich, Baulandmobilisierung, Bauen ausserhalb der Bauzonen) und andererseits parlamentarische Vorstösse im Kantonsrat sowie Erfahrungen aus der Verwaltungs- und Gerichtspraxis Änderungen des kantonalen Planungs- und Baurechts.

1.3 Im Zuge der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) vom 1. Mai 2014 wurde das PBG erneut teilrevidiert und den neuen Bundesanforderungen angepasst. Das Augenmerk wurde dabei auf den fristgerechten Nachvollzug der neuen Bundesanforderungen betreffend den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabgabe) und den Massnahmen zur Baulandmobilisierung gerichtet, um das faktische Bauzonenmoratorium zu vermeiden, respektive möglichst kurz zu halten. Diese Teilrevision des PBG trat auf den 1. Juli 2018 in Kraft.

1.4 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 bestand für den Kanton Schwyz seit 1. Mai 2019 ein Verbot zur Ausscheidung neuer Bauzonen («Einzonungsstopp»), solange bis der Kanton den Gesetzgebungsauftrag für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die sich aus dem RPG ergeben, bundesrechtskonform umgesetzt hat.

1.5 Zuzolge des erwähnten Prüfungsberichts hat der Kanton Schwyz einzelne gesetzliche Bestimmungen zur Mehrwertabgabe im PBG angepasst (vgl. §§ 36f Abs. 1 Satz 2, 36i Abs. 3 und 36d Abs. 3 PBG). Der Kantonsrat hat diese Anpassungen an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019 verabschiedet. Sie sind per 1. März 2020 in Kraft getreten. Damit wurde der Einzonungsstopp für den Kanton Schwyz wieder aufgehoben.

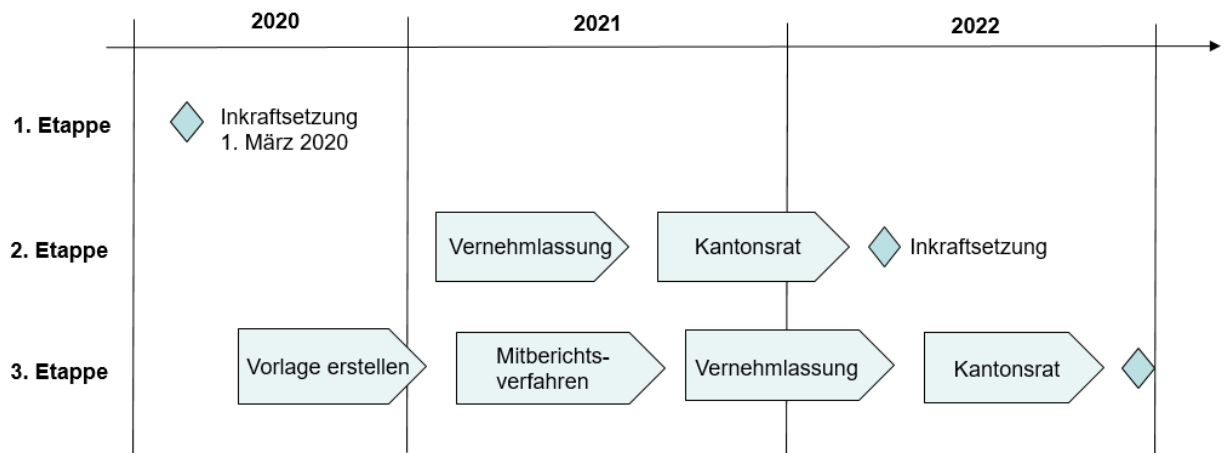
1.6 Mit Beschluss Nr. 716/2018 hat der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, eine PBG-Revision 2. Etappe vorzubereiten. Inhalt dieser Revision sind namentlich:

- die Implementierung der vereinheitlichten Baubegriffe gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ins PBG und PBV;
- die Umsetzung der erheblich erklärten Motion M 9/13 (Abschaffung der Ausnützungsziffer beantwortet mit RRB Nr. 457/2014; vom Kantonsrat am 24. September 2014 in ein Postulat umgewandelt und erheblich erklärt);
- die Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der kommunalen Nutzungsplanung (vgl. erheblich erklärtes Postulat P 3/12; RRB Nr. 980/2012);
- die Angleichung der Vorschriften und der Zuständigkeiten für den Gewässerraum und den Gewässerabstand (vgl. erheblich erklärte Motion M 8/19; vgl. RRB Nr. 447/2019);
- Anpassung der Hochhausvorschriften an revidierte Brandschutzvorschriften;
- Anpassung von § 75 Abs. 5 PBG an gelebte Praxis;
- Aufnahme von Bestimmung zu Solaranlagen auf Flachdächern, damit diese ohne Baubewilligung installiert werden dürfen;
- weitere geringfügige Korrekturen und Anpassungen am PBG.

1.7 Zudem wurde das Volkswirtschaftsdepartement mit RRB Nr. 241/2019 beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Umweltdepartement eine Vereinfachung des Planungsverfahrens für die grundeigentümergebindliche Festlegung der Materialabbau- und Deponiezonen im PBG zu erarbeiten. Dies führt zu einer Anpassung von § 10 Abs. 1 PBG.

1.8 Mit Beschluss Nr. 197/2020 beauftragte der Regierungsrat das Volkswirtschaftsdepartement weiter, die PBG-Revision 3. Etappe überlappend zur Finalisierung der 2. Etappe an die Hand zu nehmen. Die 3. Revisionsetappe bezieht sich in erster Linie auf verfahrensrechtliche Fragen (Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren, Abschaffung Baueinsprache, Entschädigung bei missbräuchlichen Rechtsmittelverfahren und Bauverhinderung bei Beschwerden gegen Baubewilligungen). Eine Zusammenlegung der 2. und 3. Etappe zu einer Totalrevision hat der Regierungsrat weder als zweckmässig, noch als zielführend erachtet. Die unterschiedlichen Revisionsanliegen dieser beiden Etappen sind anspruchsvoll sowie umfassend und sollen als autonome Themenblöcke behandelt werden. Mit diesem bewährten etappierten Vorgehen wird die Komplexität reduziert. Die PBG-Revision 2. Etappe kann zügig abgeschlossen werden und die 3. Etappe soll weniger als ein Jahr später ebenfalls zum Abschluss gelangen. Bei einer Zusammenlegung beider Revisionspakete hätte sich einerseits eine Totalrevision aufgedrängt, andererseits wäre der Fahrplan der 3. Etappe zur Anwendung gelangt, womit die wichtigen Revisionsinhalte der 2. Etappe verzögert zur Umsetzung gelangen würden.

1.9 Übersicht über die Zeitpläne der drei PBG-Revisionen



2. Revisionsthemen und Zielsetzung

2.1 Interkantonale Vereinbarung zur Vereinheitlichung der Baubegriffe (IVHB)

Die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen in den Kantonen, d.h. die formelle, nicht aber die materielle Vereinheitlichung des Baurechts, soll das Planungs- und Baurecht für die Wirtschaft und die Bevölkerung vereinfachen. Insbesondere Architekten und überkommunale Projektverfasser begrüßen schweizweit einheitliche Baubegriffe und Messweisen. Das materielle Baurecht soll nach wie vor Sache der Gemeinden sein.

Die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen entspricht einem breiten Bedürfnis und ist von volkswirtschaftlichem Interesse. Mit der gesamtschweizerisch einheitlichen Definition von Begriffen und Messweisen wird versucht, den bisherigen, in den Kantonen üblichen Regelungen gerecht zu werden. Der Kanton Schwyz ist der IVHB per 1. Januar 2013 beigetreten. Die Umsetzung der IVHB in der Gesetzgebung ist an eine Frist gebunden, die bereits mehrmals erstreckt wurde (Art. 4 Abs. 2 lit. b IVHB). Nach der Revision des PBG bzw. der PBV haben die Gemeinden und Eingemeindebezirke ihre kommunalen Baureglemente innert einer Frist von 5 Jahren dem harmonisierten Recht anzupassen, wobei die Frist mit guten Gründen um weitere 3 Jahre erstreckt werden kann.

Das Baurecht ist in der Schweiz kantonal bzw. kommunal geregelt. Es finden sich über 140 000 Gesetzes- und Verordnungsartikel im Planungs- und Bauwesen. Das interkantonale Konkordat definiert die 30 folgenden formellen Baubegriffe:

- Massgebendes Terrain;
- Gebäude (Gebäude, Kleinbauten, Anbauten, unterirdische Bauten, Unterniveaubauten);
- Gebäudeteile (Fassadenflucht, Fassadenlinie, projizierte Fassadenlinie, vorspringende Gebäudeteile, rückspringende Gebäudeteile);
- Längenbegriffe, Längenmasse (Gebäudelänge, Gebäudebreite);
- Höhenbegriffe, Höhenmasse (Gesamthöhe, Fassadenhöhe, Kniestockhöhe, lichte Höhe);
- Geschosse (Vollgeschosse, Untergeschosse, Dachgeschosse, Attikageschosse);
- Abstände und Abstandsbereiche (Grenzabstand, Gebäudeabstand, Baulinien, Baubereich);

- Nutzungsziffern (anrechenbare Grundstücksfläche, Geschossflächenziffer, Baumassenziffer, Überbauungsziffer, Grünflächenziffer).

Diese Begriffe sind so weit wie nötig ins innerkantonale Recht (PBG und PBV) zu übernehmen. Baubegriffe, die innerkantonale nicht verwendet werden, müssen im PBG nicht geregelt werden. Im Weiteren darf die kantonale Gesetzgebung nicht durch Begriffe ergänzt werden, die den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen.

Der Kanton Schwyz ist der IVHB am 1. Januar 2013 unter dem Vorbehalt beigetreten, dass die Gemeinden an der Ausnutzungsziffer (AZ) festhalten dürfen. Neu soll eine kantonale einheitliche AZ festgelegt werden. Einzelne Gemeinden arbeiten allerdings bereits heute mit der Überbauungsziffer oder mit anderen Nutzflächenziffern.

2.2 Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der Nutzungsplanung

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 21. November 2012 das Postulat P 3/12 erheblich erklärt (RRB Nr. 980/2012). Anders als in den meisten anderen Kantonen besteht im Kanton Schwyz die Besonderheit, dass bei kommunalen Nutzungsplänen (Zonenplan, Erschliessungsplan etc.) das Rechtsmittelverfahren erfolgt, bevor ein Nutzungsplan durch die Gemeindeversammlung erlassen und vom Regierungsrat genehmigt worden ist. Die Problematik des geltenden Nutzungsplanverfahrens ist umfassend im Verwaltungsgerichtsentscheid vom 28. Juli 2009 (EGV-SZ 2009 B 8.4) dargestellt. Das Bundesgericht tritt auf Beschwerden gegen Nutzungsplaninhalte nur mehr ein, wenn die erforderliche kantonale Genehmigung durch den Regierungsrat vorliegt und von der letzten kantonalen Instanz (Verwaltungsgericht) auch mitbeurteilt werden konnte (BGE 135 II 22 ff.). Der heute geltende Verfahrensablauf bei der kommunalen Nutzungsplanung im Kanton Schwyz ist kompliziert und – besonders, wenn Einsprachen und Beschwerden eingereicht werden – zeitaufwändig. Neu sollen nicht mehr zwei „Instanzenzüge“ erforderlich sein. Zurzeit kann die Auflage des Nutzungsplans mit Beschwerde bis ans Verwaltungsgericht angefochten werden. Gleichzeitig können auch der Erlassbeschluss der Gemeindeversammlung und die regierungsrätliche Genehmigung eines Nutzungsplans angefochten werden.

Die Postulanten ersuchten darum, das Erlassverfahren kommunaler Nutzungspläne und das Genehmigungsverfahren zu koordinieren und an die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen anzupassen. Daher sind folgende exemplarische Änderungen im Genehmigungsverfahren der Nutzungspläne zu prüfen:

- Mitwirkungsentwurf der Gemeinde;
- Vorprüfung Departement;
- Erlass und öffentliche Auflage der Nutzungsplanung mit der Möglichkeit von Einsprachen;
- Einspracheentscheide des Gemeinderates;
- Vorlage des Gemeinderates zur Volksabstimmung;
- Genehmigung durch Regierungsrat nach Volksabstimmung;
- Beschwerdeverfahren nach der Genehmigung (Regierungsrat, Verwaltungsgericht, Bundesgericht).

Ziel der Revision ist es, das Nutzungsplanungsverfahren zu vereinfachen und zu verschlanken, ohne die demokratische Mitwirkung und Legitimation der Bevölkerung übermässig zu beschneiden. Zudem müssen die bundesrechtlichen Mindestanforderungen (Art. 4, 25a, 26 und 33 RPG) auch vom revidierten Recht eingehalten werden.

Die Variante «Einwendungsverfahren» zur Vereinfachung des Nutzungsplanverfahrens, welche von den beiden Experten Prof. August Mächler und Dr. Sepp Hensler ausgearbeitet worden ist, wird im Rahmen der Vernehmlassung der Variante «Einspracheverfahren» (Vorschlag des Rechts- und Beschwerdedienstes) gegenübergestellt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens empfiehlt

der Regierungsrat, der Variante «Einspracheverfahren» den Vorzug zu geben. Die Gemeinden als hauptbetroffene Akteure sollen sich zur Art des neu einzuführenden Verfahrens äussern können. In Kenntnis der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wird der Regierungsrat die Vor- und Nachteile eines neuen Verfahrens gegenüber dem bisherigen Verfahren bewerten und gestützt darauf entscheiden, ob grundsätzlich am bisherigen Verfahren festgehalten oder ein neues Nutzungsplanverfahren vorgeschlagen wird.

2.3 Umsetzung Motion M 9/13

Am 7. Oktober 2013 wurde mit der Motion M 9/13 eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Vorschriften hinsichtlich der Ausnutzungsziffer (AZ) verlangt. Der Regierungsrat wurde angehalten, ein einfaches und für den ganzen Kanton geltendes System für die Gebäudedimension auszuarbeiten. Auf die bewährte AZ sollte dabei verzichtet werden und an ihre Stelle beispielsweise die Überbauungsziffer, die Flächennutzungsziffer oder eine andere Baumassenziffer eingeführt werden. Der Regierungsrat hat am 23. April 2014 in seiner Beantwortung der Motion festgehalten, dass den Gemeinden und Eingemeindebezirken im Kanton Schwyz im Planungs- und Baurecht eine grosse Autonomie zukommt (vgl. RRB Nr. 457/2014). Deshalb schreibt der Kanton den Gemeinden die Verwendung der AZ im PBG auch nicht ausdrücklich vor. Nach § 21 Abs. 2 Bst. a PBG muss ein Baureglement zwar Vorschriften über die Bauweise, die Nutzungsart und das Ausmass der Nutzung in den einzelnen Bauzonen enthalten. Nicht vorgeschrieben ist im kantonalen Recht jedoch, wie die Gemeinden das Nutzungsmass zu regeln haben. Es ist somit bereits heute möglich, die Nutzungsmasse der einzelnen Bauzonen auf andere Weise festzulegen, sei es durch die Überbauungs-, Baumassen-, Freiflächen und/oder Grünflächenziffer. Sogar eine Kombination von Gebäudelänge, Gebäudehöhe, Firsthöhe, Geschosszahl und Grenz-, Gebäude- sowie Strassen- und andere Abstandsvorschriften wurde bis anhin als zulässig erachtet, wobei überdies flankierende Vorschriften zur Parkierungs- und Abstellflächen sowie Grün- und Erholungsflächen gemacht werden mussten.

Die Mehrheit der Gemeinden und Eingemeindebezirke arbeiten im Kanton Schwyz nach wie vor mit der AZ. Einsiedeln, Lachen, Lauerz, Oberiberg, Unteriberg und Tuggen kennen keine AZ mehr. Die Nutzungsdichte wird in diesen Orten mit der Überbauungs- und Freiflächenziffer festgelegt. Lachen kennt eine spezifische Flächennutzungsziffer. Der Kanton Schwyz ist der IVHB unter dem Vorbehalt beigetreten, dass die Gemeinden die AZ weiterhin als Nutzungsmass verwenden dürfen. Mit der Übernahme der harmonisierten Baubegriffe ins kantonale Recht ist zukünftig nur noch eine einheitliche Definition der AZ, d.h. der anrechenbaren und nicht anrechenbaren Flächen vorgesehen und nicht mehr eine Einzellösung für jede Gemeinde. Damit wird dem Bedürfnis zur Vereinfachung des Planens und Bauens im Kanton Schwyz Rechnung getragen, ohne auf die bewährten Messweisen der Nutzungsdichten zu verzichten. Gemäss der Umfrage des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom Frühjahr 2014 wollen die Mehrheit der Gemeinden an der AZ als bewährtes Nutzungsmass festhalten. Dies unter anderem auch deshalb, weil die AZ als Referenzgrösse mit zahlreichen anderen Rechtsgebieten verknüpft ist (Gebühren für Abfall, Wasserversorgung und -entsorgung, Erschliessungsbeiträge, Beiträge an Flurgenossenschaften und Wuhren etc.). Die Umrechnung auf eine neue Nutzungsziffer würde für die betroffenen Gemeinden, Genossenschaften und Korporationen zu einem beträchtlichen Mehraufwand führen, ohne einen offensichtlichen Vorteil zu bringen. Aus den genannten Gründen ist eine Abschaffung der bewährten AZ nach wie vor abzulehnen.

Den Anliegen der Motionäre nach einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Nutzungsziffern wird mit der Umsetzung der IVHB in PBG und im PBV nachgekommen.

2.4 Vereinfachung des Planungsverfahrens für Materialabbau- und Deponiezonen

Das PBG enthält derzeit keine Vorgaben zu Abbau- und Deponiezonen. Eine Mehrheit der Gemeinden führt die Abbau- und Deponiezonen unter den Bauzonen (Grundnutzung) auf. In einzelnen Gemeinden wird die Abbau- und Deponiezone im Zonenplan als überlagernde Flächenfestlegung definiert (z.B. Bezirk Einsiedeln). Die Nutzungsplan-, Bau- und Betriebsbewilligungsverfahren dauern heute zu lange. Die kantonale Deponieplanung liegt seit 2018 vor. Mit der Richtplananpassung 2018 wurde die Deponieplanung in den kantonalen Richtplan überführt. Es besteht ein hohes öffentliches Interesse an ausreichendem Deponieraum verteilt auf den ganzen Kanton.

Die Planungsabläufe für Deponien und Abbau von Steinen und Erde sollen mit kantonalen Nutzungsplänen beschleunigt werden. Unter kantonalen Führung ist zu erwarten, dass die koordinierten Planungsschritte effizienter ablaufen. Es soll deshalb eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit kantonale Nutzungspläne für den (überregionalen) Materialabbau und Deponien ermöglicht werden. Zuständig für diese Arten der kantonalen Nutzungspläne soll das Umweltdepartement sein.

2.5 Weitere Revisionsanliegen

Die Departemente und kantonalen Amtsstellen haben bereits im Zusammenhang mit der PBG-Revision 1. Etappe die aus ihrer Sicht anstehenden Revisionsanliegen für das PBG angemeldet. Darnach hat der Regierungsrat entschieden, die PBG-Revision auf den Revisionsbedarf als Folge des neuen Raumplanungsrechts des Bundes zu beschränken. Weitergehende Revisionsbedürfnisse hat er in eine spätere Revisionsetappe des PBG verwiesen.

2.5.1 Folgende weiteren Themen sollen in vorliegende PBG-Revision 2. Etappe aufgenommen werden:

- Einheitliche kantonale Zuständigkeiten bei Gewässerräumen gemäss der Gewässerschutzverordnung und dem kantonalen Gewässerabstand;
- Einheitliche Festlegung des Gewässerraums und des Gewässerabstands bei Seen auf 15 m;
- Anpassung der Hochhausvorschriften an revidierte Brandschutzvorschriften;
- Anpassung von § 75 Abs. 5 PBG an die bewährte Praxis (für technische Details braucht es trotzdem eine Baubewilligung);
- Aufnahme von Bestimmung zu Solaranlagen auf Flachdächern, damit diese ohne Baubewilligung installiert werden dürfen (bewilligungsfreie Zonen genau bestimmen);
- diverse geringfügige Korrekturen und Anpassungen am Gesetz (z.B. Quorum für freiwilligen Gestaltungsplan und Erschliessung anpassen, Anpassung von § 43 Abs. 5 und § 93 Bst. c PBG).

Ferner sind die Entscheide des Bundes- und des Verwaltungsgerichts auf ihre Relevanz für die PBG-Revision zu prüfen und bei der Umsetzung entsprechend zu beachten.

3. Das Nutzungsplanverfahren im Allgemeinen

3.1 Bundesrechtliche Vorgaben im Nutzungsplanungsverfahren

3.1.1 Verfassungsgrundlage

Nach Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Gestützt auf die Grundsatzgesetzgebungskompetenz in der Bundesverfassung wurde das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) erlassen. Nach Art. 25 Abs. 1 RPG ordnen die Kantone für die Nutzungsplanung im Rahmen der

bundesgesetzlichen Vorgaben die Zuständigkeiten und das Verfahren. Auf die wichtigsten bundesrechtlichen Vorgaben für die Bestimmung von Zuständigkeit und Verfahren wird in den nachfolgenden Ziffern eingegangen.

3.1.2 Begriff, Rechtsnatur und Arten der Nutzungspläne

Zum Begriff des Nutzungsplans hält Art. 14 RPG einzig fest, dass Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen und sie vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterscheiden. Wesentliche Fragen wurden im RPG und durch eine reichhaltige Rechtsprechung des Bundesgerichts geklärt. Es besteht indes ein gewisses Konfliktpotential zwischen der (zumindest teilweise) politisch-demokratisch geprägten kommunalen Planfestsetzung und dem rechtsstaatlichen Rechtsmittelverfahren (Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG). Die Art. 14 ff. RPG gelten im Übrigen für alle Nutzungspläne, also sowohl für die Rahmennutzungspläne, „welche die nutzungsrechtliche Grundordnung normieren“, wie auch für die „weiterführenden und konkretisierenden Sondernutzungspläne“. Nutzungspläne bestehen regelmässig aus kartographischen Darstellungen (Plänen) und den zugehörigen Nutzungsvorschriften (Reglementen).

3.1.3 Information und Mitwirkung der Bevölkerung (demokratische Legitimation)

Das Mitwirkungsverfahren bezieht sich auf den politischen Meinungsbildungsprozess und soll die demokratische Legitimation des Planungsprozesses stärken. Die mit den Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten deshalb die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (Art. 4 Abs. 1 RPG). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 2 RPG). Die Pläne sind zudem öffentlich (Art. 4 Abs. 3 RPG).

Das Bundesgericht umschreibt die Mitwirkung als eine Einflussmöglichkeit der Bevölkerung, die von den Instrumenten der direkten Demokratie und des Rechtsschutzes zu unterscheiden ist. Diese weit angelegte Mitwirkung erlaubt eine breite Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid. Die Mitwirkung hat deshalb bei noch offener Interessenabwägung stattzufinden.

Bei der Anwendung von Art. 4 Abs. 2 RPG steht den zuständigen Behörden ein weiterer Handlungsspielraum zu und als Mindestgarantie fordert Art. 4 RPG, dass die Planungsbehörden die Entwürfe (Pläne und zugehörige Vorschriften und Text) zur allgemeinen Ansichtsausserung freigeben, Vorschläge und Einwände entgegennehmen und auch materiell beantworten, wobei eine individuelle Beantwortung nicht verlangt wird. Eine Verbindung des Mitwirkungsverfahrens (Art. 4 RPG) mit dem Einspracheverfahren (Art. 33 RPG) ist zulässig.

3.1.4 Planfestsetzung (Erlass von Nutzungsplänen)

Das RPG äussert sich nicht zur Frage, welche Organe den Nutzungsplan zu erlassen haben (Art. 4, 14, 25 RPG). Der Erlass von Nutzungsplänen hat aus raumplanungsrechtlicher Sicht nicht zwingend von der Legislative zu ergehen.

3.1.5 Behördliche Genehmigung

Eine kantonale Behörde (meistens der Regierungsrat) genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Sie prüft diese auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die Nutzungspläne verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Kantone können über die Mindestanforderung gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG hinausgehen und beispielsweise nebst der Rechtmässigkeits- auch eine Zweckmässigkeitsprüfung verlangen. Dabei sind jedoch

die Schranken von Art. 2 Abs. 3 RPG (Ermessensspielraum der nachgeordneten Planungsbehörden) zu beachten.

Der Genehmigung kommt konstitutive Bedeutung zu. Sie dient der Aufsicht und Koordination und erfolgt von Amtes wegen. Der Genehmigungsentscheid stellt eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie mit der Richtplanung dar. Es handelt sich jedoch nur um eine vorläufige Kontrolle, die unter dem Vorbehalt der Änderung im Rechtsmittelverfahren steht. Sind die Genehmigungsvoraussetzungen nicht erfüllt, kann der Genehmigungsbehörde je nach Ausgestaltung des kantonalen Rechts die Kompetenz zukommen, den Nutzungsplan selbst zu modifizieren oder bis zur Korrektur durch die Planungsbehörde vorsorgliche Massnahmen zu erlassen.

3.1.6 Rechtsschutz

3.1.6.1 Öffentliche Auflage

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber der Planentwürfe. Es genügt deshalb, wenn die öffentliche Auflage des Nutzungsplans erst nach dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens erfolgt. Es ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Kauf zu nehmen, dass sich die Betroffenen je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens erst gegenüber der Rechtsmittelinstanz erstmalig im rechtlichen Sinne zur Wehr setzen können und nicht schon gegenüber der Planungsbehörde.

Änderungen des beschlossenen Nutzungsplans im Genehmigungsverfahren sind in der Regel nicht öffentlich aufzulegen, der Rechtsschutz der Betroffenen bleibt aber vorbehalten. Änderungen der Planentwürfe durch die Planerlassbehörden haben demgegenüber regelmässig eine Neuaufgabe zur Folge, insbesondere wenn die Änderungen erheblich sind.

3.1.6.2 Kantonales Rechtsmittel

Art. 33 Abs. 2 RPG verlangt als Rechtsmittel in den Kantonen mindestens eine Einsprache- oder Beschwerdemöglichkeit. Art. 86 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), der die verfassungsmässige Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) konkretisiert, fordert von den Kantonen, als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen, wobei diese Gerichte in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten keine Rechtsmittelinstanzen sein müssen (d.h. es ist kein doppelter gerichtlicher Instanzenzug auf kantonaler Ebene erforderlich). Entsprechend hat zwingend vor dem Weiterzug an das Bundesgericht letztinstanzlich ein kantonales Gericht über Beschwerden gegen Nutzungspläne zu befinden. Unter welchen Voraussetzungen ein Rechtsmittel ergriffen werden kann, bestimmt im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben grundsätzlich das kantonale Recht.

3.1.6.3 Legitimation und Kognition

Im kantonalen Verfahren muss die Rechtsmittellegitimation mindestens den Voraussetzungen gemäss Art. 89 BGG entsprechen. Zur Beschwerde ist danach berechtigt, wer (Art. 89 Abs. 1 BGG):

- a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 111 Abs. 1 BGG verlangt umgekehrt, dass sich am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist),
- b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist, und
- c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

Nebst den Grundeigentümern sind auch Dritte zur Beschwerde befugt. Daneben sind auch Behörden und Organisationen im kantonalen Verfahren beschwerdeberechtigt (Art. 89 Abs. 2 BGG). Zu erwähnen sind hier insbesondere das Bundesamt für Raumentwicklung (Art. 89 Abs. 2 Bst. a i.V. mit Art. 48 Abs. 4 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1] und Art. 111 Abs. 2 BGG) sowie Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (Art 89 Abs. 1 und 2 Bst. c und d BGG i.V.m. Art. 111 Abs. 1 BGG und Art. 33 Abs. 1 RPG). Die Teilnahme von Organisationen am innerkantonalen Rechtsmittelverfahren richtet sich nach der im Bundesrecht normierten Beschwerdeberechtigung (Art. 111 Abs. 1 BGG [Einheit des Verfahrens]).

Die umfassende Kontrolle durch wenigstens eine Rechtsmittelbehörde verlangt eine Überprüfung der Rechtsfragen, des Sachverhalts und des Ermessens. Bei der Prüfung des Planungsermessens hat dies die Beschwerdebehörde im Bewusstsein ihrer spezifischen Rolle zu tun: sie ist kantonale Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz.

3.1.7 Koordinationsgebot

Wie in Ziffer 2.2 vorstehend beschrieben, verlangt das Bundesgericht gestützt auf Art. 25a RPG im Nutzungsplanverfahren eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid im Rahmen des kantonalen Rechtsmittelverfahrens. Auf welche Weise die Koordination sichergestellt wird, bleibt grundsätzlich den Kantonen überlassen. Der Genehmigungsentscheid muss jedoch spätestens im Rahmen des Verfahrens vor der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz eingeholt und in die Beurteilung miteinbezogen werden.

3.2 Geltende Regelung im Kanton Schwyz

3.2.1 Information und Mitwirkung der Bevölkerung

§ 2 Abs. 1 PBG verlangt von den Planungsbehörden, dass sie die Öffentlichkeit frühzeitig über Ziele und Ablauf ihrer Planungen informieren und dafür sorgen, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann. Diese Pflicht wird in § 25 Abs. 1 PBG in der Weise konkretisiert, als der Gemeinderat die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen seiner Planungen informiert und dazu Einwendungen und Vorschläge entgegennimmt. Erst nach der Prüfung dieser Eingaben arbeitet er den Entwurf für Zonen- und Erschliessungspläne sowie für die zugehörigen Vorschriften aus. Über den Stand der Planung ist periodisch zu informieren. Die Gemeinde erstattet Bericht über die Anregungen aus der Bevölkerung und wie diese berücksichtigt wurden (§ 8 Abs. 2 PBV). Sie erstellt periodisch Übersichten zur räumlichen Entwicklung und gibt die Ergebnisse dem ARE bekannt (§ 8 Abs. 3 PBV).

3.2.2 Vorprüfung des Planungsentwurfs durch das Volkswirtschaftsdepartement

Nach dem Mitwirkungsverfahren reicht der Gemeinderat den Planentwurf mit den zugehörigen Vorschriften und einem Bericht dem Volkswirtschaftsdepartement zur Vorprüfung ein. Der Bericht hat sinngemäss den Anforderungen von Art. 47 RPV zu entsprechen (§ 25 Abs. 1 PBG, §§ 9 Abs. 1, 13 Abs. 1 PBV). Der Vorprüfungsbericht ist öffentlich und den Auflageakten beizulegen (§ 13 Abs. 2 PBV).

Eine Vorprüfung wird vom Bundesgesetzgeber nicht verlangt. Ihr kommt im Nutzungsplanverfahren indes eine gewichtige Funktion zu. Sie soll in einem frühen Verfahrensstadium rechtswidrige Planvorlagen verhindern und auf mögliche Konflikte und unzweckmässige Planabsichten hinweisen. Der Vorprüfungsbericht bindet grundsätzlich die Verwaltungsbehörden im Rahmen vom öffentlich-rechtlichen Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 9 BV).

3.2.3 Öffentliche Auflage des Planungsentwurfes, Einspracheverfahren

Den vorgeprüften Planentwurf und die zugehörigen Vorschriften legt der Gemeinderat während 30 Tagen öffentlich auf. Jedermann kann während der Auflagefrist beim Gemeinderat schriftlich Einsprache erheben (§ 25 Abs. 2 und 3 PBG). Über Einsprachen entscheidet der Gemeinderat (§ 26 Abs. 1 PBG). Nach Eröffnung des Auflageverfahrens kann der Gemeinderat Bauvorhaben allgemein oder im Einzelfall entschädigungslos verbieten, wenn sie den im Entwurf vorliegenden Plänen oder Vorschriften widersprechen. Diese Bausperre gilt für die Dauer eines Jahres. Sie kann in begründeten Fällen um höchstens ein weiteres Jahr verlängert werden (§ 36 PBG).

3.2.4 Kantonales Beschwerdeverfahren (Planbeschwerde)

Der Einspracheentscheid kann gestützt auf § 26 Abs. 2 PBG gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) zunächst beim Regierungsrat (§ 45 Abs. 1 Bst. b VRP), und dessen Entscheid alsdann beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 51 Bst. a VRP).

Dem Regierungsrat kommt bei der Beschwerdebeurteilung grundsätzlich eine umfassende Überprüfungsbefugnis zu (§ 46 Abs. 1 VRP), wobei aber im Zusammenhang mit der Ermessenskontrolle der Vorbehalt der Gemeindeautonomie zu beachten ist (§ 46 Abs. 2 VRP). Die mit den Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu belassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Die Überprüfung des Planungsermessens im Rechtsmittelverfahren erfolgt insbesondere sachlich zurückhaltend, soweit es um lokale Anliegen geht, bei deren Wahrnehmung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie sowie die Gemeindeautonomie von Bedeutung sind. Dem Verwaltungsgericht als zweite Beschwerdeinstanz verbleibt die Rechtskontrolle inkl. Sachverhaltsüberprüfung (§ 55 Abs. 1 VRP).

Haben die Entscheide im Einsprache- oder Beschwerdeverfahren eine wesentliche Änderung des Entwurfs zur Folge, so wiederholt der Gemeinderat das Auflage- und Einspracheverfahren (§ 26 Abs. 3 PBG).

3.2.5 Planfestsetzung (Erlass des Nutzungsplanes)

Nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen legt der Gemeinderat den Entwurf den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vor, wobei Abänderungsanträge unzulässig sind (§ 27 Abs. 1 und 2 PBG).

3.2.6 Vorzeitige Beschlussfassung (Teil-Planfestsetzung)

Der schwyzerische Gesetzgeber ermöglicht eine vorzeitige Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung bzw. die Stimmberechtigten der Gemeinden, wenn nach Abschluss des Einspracheverfahrens Gebiete unbestritten geblieben sind und eine vorzeitige Beschlussfassung sinnvoll ist (§ 27 Abs. 1 PBG). Das genaue Vorgehen sowie das Einholen der erforderlichen Stellungnahmen durch das ARE wird in § 14 PBV umschrieben.

3.2.7 Beschwerde wegen Verletzung der politischen Rechte (Stimmrechtsbeschwerde)

Gegen Beschlüsse der Stimmberechtigten im Zusammenhang mit dem Erlass von Nutzungsplänen kann innert zehn Tagen seit dem Versammlungs- oder Abstimmungstag Beschwerde beim Verwaltungsgericht wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung erhoben werden (§ 27 Abs. 3 PBG). Mit der Stimmrechtsbeschwerde können keine planungsrechtlichen Rügen vorgebracht werden. Dies hängt u.a. mit der vom Gesetzgeber aufgrund der Verfahrensabfolge normierten Unzulässigkeit von Abänderungsanträgen (§ 27 Abs. 2 PBG) zusammen. Die getrennten Beschwerdewege für

planungs- und stimmrechtliche Rügen ergeben sich jedoch vor allem aus den Vorschriften in den § 26 Abs. 2 und § 27 Abs. 3 PBG.

Nach § 93 Abs. 1 GOG (Versammlungssystem) ist beschwerdebefugt, wer ein Interesse nachweist, während § 53b Abs. 1 WAG (Urnsystem) den Nachweis eines schützenswerten Interesses verlangt. Bei Stimmberechtigten ist dies immer zu bejahen.

3.2.8 Genehmigung durch den Regierungsrat

Zuständige Genehmigungsbehörde ist der Regierungsrat. Er prüft die Pläne und Vorschriften auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit kantonalen Plänen (§ 28 Abs. 2 PBG). Soweit erforderlich werden Mitberichte eingeholt (§ 9 Abs. 2 PBV). Für die Genehmigung sind gemäss Art. 47 RPV die Pläne mit den zugehörigen Vorschriften sowie ein Bericht einzureichen. Im Bericht ist zudem das Ergebnis des Auflageverfahrens darzustellen (§ 15 PBV).

3.3 Regelungen in anderen Kantonen

3.3.1 Vorbemerkungen

Nachfolgend wird eine summarische Übersicht über die Rahmennutzungsplanverfahren der umliegenden und weiteren Kantone aufgezeigt. Es zeigt sich dabei einerseits eine erhebliche Regelungsvielfalt (z.B. hinsichtlich Gesetzssystematik, Formulierungen, Abläufe etc.). Bei wichtigen Verfahrensfragen finden sich andererseits auch – wie die der Zuständigkeitsordnung bei der Planfestsetzung oder die des Zeitpunkts der Koordination des Genehmigungsaktes mit dem Rechtsmittelverfahren – ähnliche oder gleiche Regelungen.

3.3.2 Vorprüfung

Die Vorprüfung erfolgt durch verwaltungsinterne Fachstellen oder Departemente. Sie ist in mehreren Kantonen (wie auch im Kanton Schwyz) obligatorisch.

3.3.3 Mitwirkung, Einwendungsverfahren

In vielen Kantonen wird das Mitwirkungsverfahren in Anlehnung an Art. 4 RPG offen und allgemein formuliert. Andere Kantone sehen auf Gesetzesebene ausdrücklich ein Einwendungsverfahren vor, bei der sich jedermann bzw. die Bevölkerung äussern kann. Das Ergebnis der Mitwirkung und im Besonderen des Einwendungsverfahrens findet Eingang in das Planfestsetzungsverfahren. So wird im Kanton Zürich über nicht berücksichtigte Einwendungen gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden. Im Kanton Zug wird der Plan in Kenntnis der Einwendungen festgesetzt, womit diese erledigt sind, während im Kanton Graubünden die Ergebnisse zuhanden der Planfestsetzungsbehörde zusammengefasst werden. Ob und inwieweit damit bereits dem Erfordernis des bundesrechtlich geforderten Rechtsschutzes (Anspruch auf rechtliches Gehör) entsprochen wird, muss im Einzelfall genauer geprüft werden. Das Bundesgericht hält zum bündnerischen Vorgehen (im Gegensatz beispielsweise zum zürcherischen) fest, es handle sich um „kein eigentliches Einspracheverfahren (..), so dass sich die Beschwerdeführer hinsichtlich ihrer Einwendungen auf das Rechtsmittelverfahren verwiesen sahen.“

3.3.4 Öffentliche Auflage, Einspracheverfahren

Die öffentliche Auflage im Sinne von Art. 33 Abs. 1 RPG findet teils vor, teils nach der Planfestsetzung statt. Im Kanton Uri ist es den Gemeinden überlassen, ob sie die öffentliche Auflage vor oder nach der Planfestsetzung ansetzen.

Die öffentliche Auflage löst das Einspracheverfahren aus, welches in der Regel (aber nicht zwingend) eine Einspracheberechtigung voraussetzt (keine Populareinsprache oder -beschwerde). In den Kantonen Nidwalden und Bern entfaltet die Auflage eine Vorwirkung.

Die Einsprachen werden in gewissen Kantonen von der kommunalen Exekutive behandelt und entschieden und dies vor der Planfestsetzung. In anderen Kantonen werden zwar die Verhandlungen ebenfalls vor der Planfestsetzung durch die kommunale Exekutive durchgeführt.

Nach der Planfestsetzung wird die Fortsetzung oder der Beginn des Rechtsmittelverfahrens vielfach durch Publikation des Planfestsetzungsbeschlusses, allenfalls zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss und/oder dem Einspracheentscheid, in die Wege geleitet. In einigen Kantonen erfolgt (teils nebst der Publikation) eine direkte Mitteilung an Einsprecher und/oder Grundeigentümer. Die Wiederholung des Auflageverfahrens bei wesentlichen Änderungen wird in verschiedenen Kantonen ausdrücklich vorgeschrieben.

3.3.5 Planfestsetzung (Erlass des Nutzungsplanes)

Für die Planfestsetzung ist meistens die kommunale Legislative zuständig. Mit Blick auf das schwyzerische Versammlungssystem bzw. die beratende Gemeindeversammlung im Urnsystem interessiert vor allem das Zustandekommen der Versammlungsbeschlüsse. Das Antragsrecht auf Abänderung einer traktandierten Vorlage an der Gemeindeversammlung wird in einem Teil der Kantone eingeräumt, wobei in einigen Kantonen konkrete verfahrensrechtliche Vorgaben einzuhalten sind.

Im Kanton Nidwalden können bzw. müssen die Stimmberechtigten binnen 10 bzw. 20 Tagen nach erfolgter Veröffentlichung der Einberufung der Gemeindeversammlung beim Gemeinderat schriftlich und begründet Abänderungsanträge im Sinne des Gemeindegesetzes einreichen. Im Kanton Glarus wiederum sind Abänderungsanträge zu Baureglements- oder Zonenplanvorlagen zwingend vor der Durchführung der Gemeindeversammlung einzureichen.

Im Kanton Basel-Landschaft müssen von Versammlungsteilnehmern eingebrachte Abänderungsanträge genau formuliert sein, damit sie beschlossen werden können. Sofern die Gemeindeversammlung Änderungsanträgen zugestimmt hat, seien Pläne und Reglemente entsprechend zu ändern.

Im Kanton Obwalden hingegen sind bei Ortsplanungen Abänderungsanträge unzulässig. Ebenfalls unzulässig sind Abänderungsanträge im Kanton Uri. Die Gemeindeversammlung kann den vom Gemeinderat vorgelegten Nutzungsplan nur genehmigen oder nicht genehmigen, nicht aber wie früher – sofern die Gemeinde dies nicht untersagte – beschliessen, d.h. inhaltlich gestalten.

Schliesslich werden auch im Kanton Thurgau Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung nicht zugelassen.

3.3.6 Genehmigung

Für die Genehmigung ist im Regelfall entweder ein Departement oder der Regierungsrat zuständig. Im Kanton St. Gallen ist die Aufgabe an eine kantonale Stelle delegiert, ebenso im Kanton Bern, während im Kanton Zug die Baudirektion, im Beschwerdefall der Regierungsrat die Genehmigung erteilt. Im Kanton Nidwalden ist vor einer allfälligen Nichtgenehmigung den betroffenen Grundeigentümern sowie der Gemeinde das rechtliche Gehör zu gewähren.

In einigen Kantonen ist nebst der Recht- auch die Zweckmässigkeit oder Angemessenheit zu prüfen. Im Kanton Aargau prüft die Genehmigungsbehörde die Nutzungspläne auf Rechtmässigkeit,

Übereinstimmung mit den kantonalen Richtplänen und regionalen Sachplänen sowie auf angemessene Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Interessen. Im Kanton Basel-Landschaft wird die Zweckmässigkeit geprüft, wenn kantonale Anliegen betroffen sind. Der Kanton Schaffhausen gesteht der Genehmigungsbehörde volle Überprüfungsbefugnis zu. Insgesamt sehen etwa die Hälfte der Kantone eine Zweckmässigkeitsprüfung vor.

3.3.7 Rechtsmittelverfahren (Planbeschwerde)

Gegen die Planfestsetzung (inkl. einem allfälligen Einspracheentscheid) kann auf Verwaltungsebene Beschwerde erhoben werden (interne Verwaltungsrechtspflege).

3.3.8 Koordination Rechtsmittelverfahren – Genehmigungsverfahren

Die Koordination wird auf Departements- oder Regierungsratsebene vorgenommen, bzw. es sind auf diesen Stufen die Voraussetzungen hierfür geschaffen. Im Kanton Bern ist die Koordination schon auf der Stufe der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion möglich. Im Kanton Zürich ist bedingt durch die zweistufige kantonale Gerichtsbarkeit bzw. die hier nicht vorgesehene verwaltungsinterne Rechtspflege das Baurekursgericht zuständig.

4. Kommunale Nutzungsplanung im Kanton Schwyz und die diesbezüglichen Probleme

4.1 Aufteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden

Die zulässige Nutzung des Bodens bestimmen in der Schweiz im Rahmen gewisser bundesrechtlicher Vorgaben die Kantone. Im Kanton Schwyz wird diese Aufgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt. Der Kanton ordnet in erster Linie Schutzgebiete und die Nutzung des Bodens für kantonale Werke und Einrichtungen wie beispielsweise Kantonsstrassen. Die allgemeine Zonen- und Erschliessungsplanung obliegt den Gemeinden.

4.2 Heutiges Verfahren

Im Kanton Schwyz ist das Rechtsschutzverfahren vor dem Erlass des kommunalen Nutzungsplans durch die Stimmberechtigten (Planfestsetzung) durchzuführen. Erst nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen legt der Gemeinderat den Entwurf den Stimmberechtigten zur Beschlussfassung vor, wobei Abänderungsanträge heute unzulässig sind (§ 27 Abs. 1 und 2 PBG). Das Bundesgericht tritt auf Beschwerden gegen Entscheide des kantonalen Verwaltungsgerichts seit einigen Jahren nicht mehr ein, weil der Regierungsrat in diesem Zeitpunkt die Rahmennutzungspläne noch nicht genehmigt hat.

Das Verwaltungsgericht hat deshalb nach einem Meinungsaustausch mit Vertretern des Sicherheits- und des Volkswirtschaftsdepartements in VGE III 2009 247 vom 28. Juli 2009 entschieden, über Verwaltungsgerichtsbeschwerden vor der Planfestsetzung durch die Stimmberechtigten zwar weiterhin zu befinden und den Entscheid zu eröffnen, nicht aber mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Ausnahme: Nichteintretensentscheide und diesbezügliche Bestätigungen). Nachdem die Stimmberechtigten der Gemeinde der Planfestsetzung zugestimmt und der Regierungsrat den Genehmigungsbeschluss gefällt hat, führt das Verwaltungsgericht - soweit erforderlich - in einem weiteren Verfahrensschritt die inhaltliche Koordinierung zwischen Verwaltungsgerichtsentscheid und Genehmigungsbeschluss bzw. zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren durch. Danach eröffnet es den (allenfalls angepassten) Verwaltungsgerichtsentscheid erneut, diesmal aber mit der Rechtsmittelbelehrung für den Weiterzug an das Bundesgericht. Mit diesem zweitstufigen Verfahren will das Verwaltungsgericht den Willen des schwyzerischen Gesetzgebers (Rechtsmittelverfahren vor Planfestsetzung) weitest möglich respektieren und gleichzeitig die inhaltliche Koordinierung mit dem Genehmigungsbeschluss gewährleisten.

4.3 Mängel in der geltenden Verfahrensordnung

Der geltenden Verfahrensordnung hängen zwei erhebliche Mängel an: Einerseits sind die verschiedenen Verfahrensschritte unzureichend aufeinander abgestimmt. Das Erlass- und Genehmigungsverfahren für die Zonen- und Erschliessungspläne ist dem Rechtsmittelverfahren nachgeschaltet. Dem Koordinationsgebot des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Art. 25a RPG) wird damit nicht im gebotenen Umfang nachgelebt. Andererseits wird das Verfahren als schwerfällig und zeitraubend wahrgenommen.

4.4 Postulat P 3/12

Am 12. November 2012 hat der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates das Postulat P 3/12 „Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der Nutzungsplanung“ (RRB Nr. 980/2012) von Kantonsrat Christoph Pfister einstimmig erheblich erklärt. Der Postulant nahm das oben erwähnte (komplizierte und zeitaufwändige) zweistufige Verfahren zum Anlass und ersuchte den Regierungsrat, in einem Bericht darzulegen, welche Modelle des Erlass- und Rechtsmittelverfahrens von Nutzungsplänen denkbar sind (Vor- und Nachteile) sowie ob und allenfalls wie die schwyzerische Gesetzgebung angepasst werden soll. In seiner Antwort legte der Regierungsrat dar, dass in einem Bericht im Rahmen der Revisionsvorlage zur Anpassung des Planungs- und Baugesetzes die verschiedenen Modelle der anderen Kantone auf ihre Vor- und Nachteile hin zu überprüfen seien. Insbesondere werde zu entscheiden sein, ob der bisherige Verfahrensablauf beibehalten werden soll oder ob der Einsprache- (bzw. Beschwerdeentscheid) und die Genehmigung beim Regierungsrat koordiniert behandelt werden sollen. Zudem seien verschiedene Detailfragen noch zu klären (Einsprachelegitimation und Einsprachegründe, Einführung der Zweckmässigkeitsprüfung oder Wiedereinführung von Abänderungsanträgen an der Gemeindeversammlung etc.).

5. Vorschläge für eine Neuordnung des Nutzungsplanverfahrens im Kanton Schwyz

5.1 Möglichkeiten der Ausgestaltung des Nutzungsplanungsverfahrens

Vorgeschlagen werden zwei Varianten wie das Nutzungsplanungsverfahren in Zukunft vereinfacht und verschlankt werden kann: das «Einwendungsverfahren» und das «Einspracheverfahren». Der Regierungsrat spricht sich im Vernehmlassungsverfahren vorerst für das Einspracheverfahren aus, währenddem im Bericht der beiden Experten das Einwendungsverfahren favorisiert wird. Hauptunterschied ist, dass im einen Fall Einwendungen gegen die erste Ausschreibung der Nutzungsplanung erhoben werden können und im anderen Einsprachen.

5.1.1 Beibehaltung bisheriger Trägerschaften und Zuständigkeiten

Ein Problem im geltenden Schwyzer Recht ist, dass die in Art. 25a RPG vorgeschriebene formelle und materielle Koordination unter dem geltenden Recht nur mit einer Hilfskonstruktion sichergestellt werden kann (Verfahrenssistierung auf Stufe Verwaltungsgericht). Sodann erweist sich die geltende und praktizierte Verfahrensordnung für die kommunale Zonen- und Erschliessungsplanung als sehr aufwändig und kompliziert. Das gesuchte neue Organisations- und Verfahrensrecht für die Nutzungsplanung im Kanton Schwyz muss demnach besser auf das Bundesrecht abgestimmt sein. Zudem ist die Verfahrensordnung zu straffen.

Für die Unterbreitung eines überzeugenden Vorschlags ist es nicht erforderlich, alle denkbaren Varianten einer Behördenorganisation sowie einer Verfahrensabwicklung zu prüfen. Insbesondere werden die bisherigen Trägerschaften und Zuständigkeiten für die Nutzungsplanung (Kanton, Bezirke und Gemeinden) nicht hinterfragt. Ebenso wird ein Modell für die Beschlussfassung über die kommunalen Zonen- und Erschliessungspläne sowie die zugehörigen Vorschriften (Planungs-

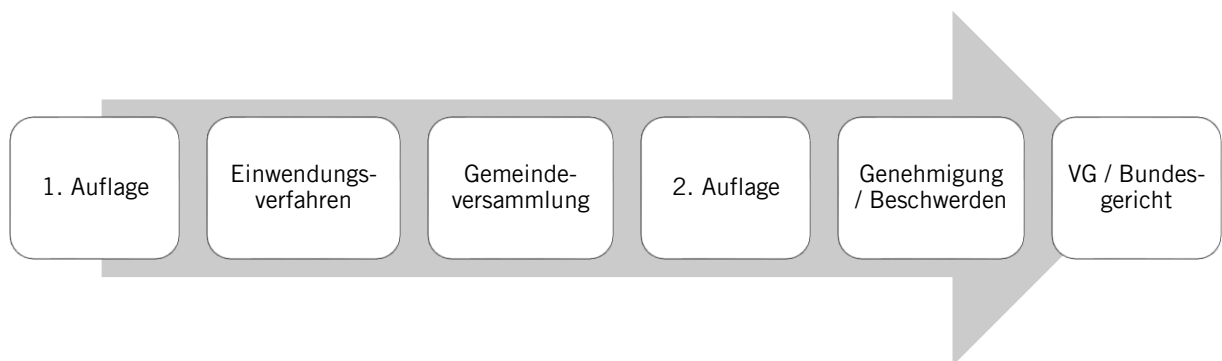
und Bauvorschriften) unter Ausschluss der Stimmberechtigten der Gemeinden nicht weiter erörtert. Der Regierungsrat soll als Genehmigungsbehörde beibehalten werden wie als Rechtsmittelbehörde. Ausgehend von den beiden Hauptzielen – Abstimmung auf das Bundesrecht und Beschleunigung des Verfahrens – und im Rahmen der vorstehend angestellten Überlegungen kommen sowohl das Einwendungs- wie auch das Einspracheverfahren in Betracht.

5.1.2 Ähnliche Verfahrenswege bei beiden Verfahrensvarianten

Beide Varianten sehen ähnliche Verfahrenswege vor. Wie bislang legt der Gemeinderat nach der Durchführung des Mitwirkungsverfahrens im Sinne von Art. 4 RPG den Entwurf zu einem Nutzungsplan sowie zu den Planungs- und Bauvorschriften öffentlich auf. Alsdann kann dagegen entweder eine Einwendung oder eine Einsprache beim Gemeinderat erhoben werden. Der Gemeinderat befindet über die Einwendungen oder Einsprachen. In beiden Fällen kann erst nach der Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat erhoben werden. Wie nach dem derzeit praktizierten Verfahren wird das Einsprache- durch das Verfahren der Beschlussfassung unterbrochen. Die Unterbrechung erfolgt aber nicht mehr auf Stufe Verwaltungsgericht, sondern auf jener des Gemeinderates. Der Regierungsrat genehmigt die Nutzungspläne und die zugehörigen Vorschriften unter gleichzeitiger Beurteilung der dagegen eingegangenen Beschwerden. Die Beschlüsse des Regierungsrates können von den Unterlegenen ans Verwaltungsgericht und ans Bundesgericht weitergezogen werden. Nachfolgend werden die beiden Verfahrensvarianten vorgestellt:

5.2 Variante «Einwendungsverfahren»

Auch bei der Variante «Einwendungsverfahren» werden die kommunalen Nutzungsplanungsverfahren mit dem bundesrechtlich gebotenen Mitwirkungsverfahren (Art. 4 RPG) gestartet. Das Mitwirkungsverfahren wird ebenfalls mit einer ersten öffentlichen Auflage abgeschlossen. Gegen den Planentwurf und den Entwurf der Planungs- und Bauvorschriften können von jedermann Einwendungen vorgebracht werden. Das Einwendungsverfahren ist dabei nicht als förmliches Rechtsmittelverfahren ausgestaltet. Auf der Grundlage der Entwürfe zum Nutzungsplan sowie zu den zugehörigen Vorschriften, der angebrachten Einwendungen sowie der Beschlüsse des Gemeinderates dazu, bereinigt der Gemeinderat die aufgelegten Unterlagen und legt diese den Stimmberechtigten zur Beratung und Beschlussfassung vor. Der verabschiedete Nutzungsplan sowie die Planungs- und Bauvorschriften werden alsdann ein weiteres Mal öffentlich aufgelegt. Dagegen kann Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben werden. Der Gemeinderat unterbreitet die beschlossenen Pläne und Vorschriften dem Regierungsrat zur Genehmigung. Der Regierungsrat entscheidet über die Verwaltungsbeschwerden und spricht die Genehmigung aus. Dagegen kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.



5.2.1 Entscheid über Abänderungsanträge durch Gemeindeversammlung

Wie nach geltender Regelung schliesst an das Mitwirkungsverfahren (Art. 4 RPG) das Auflage- und Einspracheverfahren an. Über die Abänderungsanträge befindet aber nicht mehr der Gemeinderat, sondern im Rahmen ihrer Beratungen die Gemeindeversammlung. Der so bereinigte Nutzungsplan sowie die Planungs- und Bauvorschriften werden von den Stimmberechtigten beschlossen. Nutzungsplan sowie Planungs- und Bauvorschriften werden nach der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten erneut öffentlich aufgelegt. Dagegen kann Beschwerde beim Regierungsrat erhoben werden. Der Gemeinderat unterbreitet Nutzungsplan und Bauvorschriften dem Regierungsrat zur Genehmigung. Der Regierungsrat fasst über Beschwerden und die Genehmigung gleichzeitig Beschluss. Derselbe unterliegt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht.

5.2.1.1 Ergebnisse der Umfrage bei anderen Kantonen

Im Zusammenhang mit dem Abänderungsantragsrecht beim Erlass der Nutzungspläne an der Gemeindeversammlung zeigt sich in anderen Kantonen folgendes Bild:

Häufigkeit von Abänderungsanträgen

Vom Abänderungsantragsrecht wird in unterschiedlichem Ausmass Gebrauch gemacht. Das Mitgestaltungsrecht auf der Stufe der Planfestsetzung wird in den Kantonen von den Stimmberechtigten genutzt, allerdings in unterschiedlicher Häufigkeit.

Vorschriften und Praxis zum Inhalt der Abänderungsanträge

Im Kanton Zug gilt die Praxis, dass nur unwesentliche Änderungen zulässig sind, deren Tragweite klar sein muss. Wesentliche Änderungen oder Anträge mit komplexer Tragweite sind zulässig, wenn sie bereits als Einwendungen vorgetragen wurden. Letztere werden den Stimmberechtigten mit der Traktandierung und Berichterstattung bekannt gemacht, womit der Gemeinderat insgesamt mehr Zeit hat, die Tragweite der Änderung abzuklären. Im Kanton Nidwalden sind Abänderungsanträge nur zulässig, wenn sie sich auf Bestimmungen oder Grundstücke beziehen, die bereits von der öffentlichen Auflage erfasst waren.

Rechtmässigkeitsprüfung des Abänderungsantrags

Die Prüfung der Rechtmässigkeit eines Abänderungsantrags kann vor, an und nach der Gemeindeversammlung erfolgen, wobei diese Prüfungen in den verschiedenen Verfahrensstadien eine unterschiedliche Stringenz aufweisen können.

Die Möglichkeit, vor der Gemeindeversammlung einen Abänderungsantrag auf seine Rechtmässigkeit hin zu prüfen, besteht insbesondere dort, wo ein schriftlicher Antrag vor der Versammlung eingereicht werden muss.

Anlässlich der Gemeindeversammlung hat die Versammlungsleitung unmittelbar und summarisch über die inhaltliche Zulässigkeit des Antrags zu befinden. Sie wird sich dabei auf den Vorprüfungsbericht und die Erkenntnisse aus dem Einwendungs- oder Einspracheverfahren abstützen können. Daneben ist es ihr unbenommen, sich von externen Fachpersonen an der Versammlung direkt beraten lassen. Die Kantone delegieren zur fachlichen Unterstützung selbst keine Fachpersonen an die Gemeindeversammlungen. Die Gemeinden können allerdings eingegangene Anträge mit dem ARE vorbesprechen. Das ARE unterstützt und berät die Amtsstellen von Bezirken und Gemeinden in Planungs- und Baufragen (vgl. § 3 Abs. 2 PBV).

Zwecks vertiefter Prüfung und Bereinigung des Abänderungsantrags ist es möglich, die Beschlussfassung auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben bzw. die Sache zurückzuweisen. Im Kanton Aargau verlangt der Gesetzgeber ausdrücklich, dass das zuständige Planungsorgan, welches wesentliche Änderungen anbringen will, den betroffenen Teil zur Überprüfung oder Überarbeitung an den Gemeinderat zurückweist. Vor einer erneuten Unterbreitung an die Gemeindeversammlung findet regelmässig eine nochmalige Vorprüfung sowie allenfalls eine öffentliche Auflage statt.

Nach der Gemeindeversammlung ist es Sache der Genehmigungsbehörde, die Recht- und allenfalls Zweckmässigkeit der Planfestsetzung inkl. der gutgeheissenen Abänderung zu prüfen.

5.2.1.2 Auswirkungen von Abänderungsanträgen auf den Verfahrensablauf
Abänderungsanträge können zu planungsrechtlichen Problemen und/oder zu zeitlichen Verzögerungen führen. Es werden auch gegenteilige Erfahrungen gemacht.

5.2.1.3 Weitere Hinweise
In einzelnen Kantonen liegt die Regelung, ob ein Abänderungsantragsrecht eingeräumt wird, in der Organisationshoheit der Gemeinden. Im Kanton Zug hat der Gemeinderat die Kompetenz, den Antrag zum Erlass des Nutzungsplans einzelfallweise direkt der Urnenabstimmung zu unterstellen. Von dieser Möglichkeit wird vermehrt Gebrauch gemacht, womit die Fragen zum Abänderungsantragsrecht obsolet werden. Im Kanton Nidwalden besteht ebenfalls die Möglichkeit, die Nutzungsplanung an die Urnenabstimmung zu überweisen, wobei vorgängig aber eine Bereinigungsversammlung durchzuführen ist. Schliesslich sehen mehrere Kantone ein fakultatives Referendum vor.

5.2.2 Empfehlungen des Gutachtens

Zur Unterstützung bei dieser Thematik hat das Volkswirtschaftsdepartement bei zwei spezialisierten Juristen ein Gutachten zur Koordination der Verfahren in der kommunalen Nutzungsplanung eingeholt. Im Bericht wird eine Variante aufgezeigt, die zu einer Beschleunigung des Einsprache- und Genehmigungsverfahrens führen soll. Nach eingehender Prüfung der verschiedenen Varianten wird darin folgendes empfohlen:

- Die Variante «Einwendungsverfahren» für die kommunale Rahmennutzungsplanung (Zonen- und Erschliessungsplanung) weiterzuverfolgen;
- Das Verfahren für die kantonale Nutzungsplanung an die Regelungen für die kommunale Nutzungsplanung anzugleichen;
- In vermehrtem Masse die Stimmberechtigten in den Gemeinden in die strategische Planung einzubeziehen und dafür die Richtplanung auf Gemeindeebene aufzuwerten, indem dem Regierungsrat die Befugnis eingeräumt wird, Gemeinden einzeln oder gemeinsam zur Richtplanung zu verpflichten;
- Verschiedene untergeordnete Anpassungen im Planungs- und Baugesetz sowie in der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vorzunehmen (namentlich Anpassungen aufgrund geänderter Rechtslage und Praxis);
- Nicht angepasst werden soll dagegen das Verfahren für den Erlass der Gestaltungspläne. Sie sollen weiterhin parallel zu den Baubewilligungsverfahren abgewickelt werden können.

Die Variante «Einwendungsverfahren» erfüllt die gesetzten Ziele für die angestrebte Neuordnung: Sie erlaubt eine Koordination von Beschlussfassung sowie Genehmigung und Rechtsmittelverfahren in einem stringent abgewickelten Verfahren. Sie erweist sich als einfach und dürfte zur Beschleunigung der Nutzungsplanung beitragen. Gut abgewickelt von den Behörden ermöglicht diese Variante eine Verbindung von sachgerechter demokratischer Mitbestimmung und rechtsstaatlich gebotener Interessenwahrung. Nachteilig ist die geringfügige Einschränkung des Rechtsschutzes, weil der Entscheid über die Einwendung mit keinem Rechtsmittel angefochten werden kann. Das Einwendungsverfahren lehnt sich an das Richtplanverfahren an.

Die Variante «Einwendungsverfahren» erlaubt es, dass die einzelnen Verfahrensabschnitte auf unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Auf die unterschiedlichen Möglichkeiten einer Ausgestaltung wird – unter Hinweis auf mögliche Subvarianten – im nachfolgenden Abschnitt eingegangen.

5.2.3 Konkrete Ausgestaltungsmöglichkeiten des Einwendungsverfahrens

5.2.3.1 Mitwirkung

An die Sorgfalt und Umsicht des Mitwirkungsverfahrens sind noch höhere Anforderungen zu stellen: Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger können mit der vorgeschlagenen Regelung ausgebaut werden, was den Bedarf an Aufklärung und Information erhöht. Zudem werden fortan umfassende Vorlagen für die Nutzungsplanung eher selten den Stimmberechtigten unterbreitet werden. Folglich wird es immer wichtiger, dass der Bevölkerung auch die Einbettung der einzelnen Planungsmassnahmen und Regelungen in die gesamte raumbezogene Planung der Gemeinde aufgezeigt wird. Vor diesem Hintergrund wird es immer bedeutsamer, dass die Gemeinderäte – allenfalls auch die Stimmberechtigten – ihre strategischen Planungsentscheide in einem kommunalen Richtplan festhalten, der mindestens überzeugend auf die Nachbargemeinden abgestimmt ist. Wichtiger geworden ist das bei den Gemeinden im urbanen und periurbanen Raum, insbesondere bei den Ausschwyzer Gemeinden, deren Siedlungsräume vielfach zusammengewachsen sind. Für die Verbesserung der Grundlagen des Mitwirkungsverfahrens kommen bei der kommunalen Richtplanung folgende Formen der Ausgestaltung in Betracht:

- Weiterhin fakultative kommunale Richtplanung;
- Obligatorische kommunale Richtplanung;
- Ermächtigung des Regierungsrates, bestimmte Gemeinden zum Erlass eines kommunalen Richtplanes zu verpflichten.

Abgeschlossen wird das Mitwirkungsverfahren beim Modell Einwendungsverfahren mit der öffentlichen Auflage der gesamten Vorlage zur Änderung der Rahmennutzungsordnung der Gemeinde. Gegen den Auflageentwurf können Einwendungen erhoben werden. Zu den Auflageakten gehört auch der Vorprüfungsbericht. Die Vorprüfung beim zuständigen Departement ist obligatorisch. Zugelassen im Einwendungsverfahren ist jedermann. Um ein förmliches Rechtsmittelverfahren handelt es sich beim Einwendungsverfahren jedoch nicht. Parteirechte stehen den Einwendungen erhebenden Personen und Organisationen nicht zu. Die Einwendenden erhalten keinen förmlichen Entscheid, welcher anfechtbar ist. Ihnen wird lediglich schriftlich mitgeteilt, inwieweit ihr Anliegen im definitiven Entwurf vom Plan sowie in den Planungs- und Bauvorschriften, die der Gemeindeversammlung bzw. den Stimmberechtigten vorgelegt werden, berücksichtigt werden. Im Schreiben an die Einwendenden ist die Haltung des Gemeinderats kurz zu begründen. Damit sind die Gemeinderäte gehalten, sich ernsthaft mit den sachlichen Anliegen in den Einwendungen auseinanderzusetzen.

5.2.3.2 Planfestsetzung

Die Entwürfe zum Rahmennutzungsplan (Zonen- und Erschliessungsplan) und zu den zugehörigen Vorschriften (Planungs- und Bauvorschriften) sind nach deren Bereinigung durch den Gemeinderat im Einwendungsverfahren den Stimmberechtigten zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen. In der Gemeindeversammlung sind – wie bislang – Rückweisungs-, Verschiebungs- und Trennungsanträge zulässig. In Bezug auf die Abänderungsanträge sind verschiedene Subvarianten denkbar:

- Ausschluss von Abänderungsanträgen;
- Uneingeschränkte Zulassung von Abänderungsanträgen in der Gemeindeversammlung;
- Uneingeschränkte Zulassung von Abänderungsanträgen in der Gemeindeversammlung und bei Zustimmung zu diesen kann der Gemeinderat die Versammlung unterbrechen und diese nach Abklärungen zu einem späteren Zeitpunkt fortsetzen;
- Uneingeschränkte Zulassung von Abänderungsanträgen bis zu zehn Tagen vor der Gemeindeversammlung; die Anträge sind schriftlich dem Gemeinderat reinzureichen.

5.2.3.3 Ausschluss von Abänderungsanträgen

Der Ausschluss von Abänderungsanträgen nach geltendem Recht wurde im Wesentlichen damit begründet, dass bei der Beratung und Beschlussfassung die Planentwürfe sowie die zugehörigen Vorschriften bereits ein langes Rechtsmittelverfahren hinter sich haben. Mit Abänderungsanträgen sollte nicht allzu einfach der gesamte Planungsprozess gleichsam wiederum auf den Anfang zurückgeworfen werden können. Mit der Einreichung des Rechtsmittelverfahrens nach der Beschlussfassung stehen der Zulassung von Abänderungsanträgen aber immer noch grössere Bedenken entgegen. Um den hohen Ansprüchen an eine sachgerechte Einpassung von Planungsmaßnahmen sowie zugehörigen Vorschriften in die kantonalen und kommunalen Planungen und allgemein in das geltende Recht Rechnung zu tragen, dürfen Abänderungsanträge vom Versammlungsleiter nur entgegengenommen werden, wenn sie dem Gemeinderat vorgängig schriftlich eingereicht worden sind. Mit einer uneingeschränkten Entgegennahme von Abänderungsanträgen an der Gemeindeversammlung selbst würde im Planungsprozess eine sachliche Entscheidungsfindung durch die Stimmberechtigten oftmals erschwert. Zudem dürfen Abänderungsanträge lediglich zur aufgelegten Vorlage eingebracht werden (Grundsatz der Traktandierung). Abänderungsanträge, die mit dem Verhandlungsgegenstand keinen Zusammenhang aufweisen, sind unzulässig. Mit der – wenn auch eingeschränkten – Zulassung von Abänderungsanträgen wird die spezielle Verfahrensordnung für die kommunale Nutzungsplanung an die Normalordnung für das Verfahren in der Gemeindeversammlung wiederum angenähert.

Die Neuregelung entspräche einer Rückkehr zum ursprünglichen Rechtszustand (bis ins Jahr 1988) vor, der Abänderungsanträge – trotz einem vorgängigen umfangreichen Rechtsmittelverfahren – zulies.

Die (materiellen) Anträge zu Nutzungsplan und zugehörigen Vorschriften müssen mindestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung schriftlich an den Gemeinderat eingereicht werden. Über den Antrag hat die Gemeindeversammlung zu entscheiden (was im Gesetzestext nicht steht), nachdem der Gemeinderat eine kurze Stellungnahme abgegeben hat. Unklar bleibt, ob der Gemeinderat die Abänderungsanträge und seine Stellungnahme schriftlich oder mündlich abgeben muss. Allein vom Ablauf her ist eine mündliche Bekanntgabe und Stellungnahme anzunehmen, was jedoch im Erläuterungsbericht nicht verdeutlicht wird. Aus § 27 Abs. 2 VE PBG ist anzunehmen, dass jedermann (materielle) Abänderungsanträge stellen kann und nicht nur Stimmberechtigte, also auch auswärtige Grundeigentümer, Verbände usw.

Unklar ist, ob sich der Antragssteller in der Gemeindeversammlung dazu nochmals äussern kann, was bei einem Stimmberechtigten anzunehmen ist, ansonsten ja die beratende Gemeindeversammlung keinen Sinn macht. Dieses Recht müsste aber auch einem nicht-stimmberechtigten Grundeigentümer oder Betroffenen bzw. auch einem Verbandsvertreter im Zusammenhang mit seinem eingereichten Abänderungsantrag gewährt werden. Aus der Praxis ist bekannt, dass Anträge zu Zonenplan teilweise sehr komplex abgefasst sein können, u.a. mit verschiedenen Eventualanträgen. Darauf muss der Gemeinderat gemäss dem Mitberichtsentswurf innert zehn Tagen reagieren können und sowohl die Anträge wie seine Stellungnahme an der Gemeindeversammlung zum Entscheid vorlegen können. Dies ist sehr anspruchsvoll. Dem Vorschlag ist zu Gute zu halten, dass er das Beratungsrecht der Gemeindeversammlung insofern ernst nimmt, als vorher eingebrachte Abänderungsanträge diskutiert und zum Entscheid gebracht werden können. Überraschungsanträge können verhindert werden. Bei diesem Verfahrensmodell wird der Ablauf einer solchen Gemeindeversammlung noch vertieft geprüft werden müssen: wie werden die Abänderungsanträge und die Stellungnahmen dazu bekannt gemacht; können Abänderungsanträge an der Versammlung ergänzt werden; wer hat das Rederecht; Abgrenzung der formellen von den materiellen Abänderungsanträgen; Koordination bzw. Abgrenzung Stimmrechtsbeschwerde und Planbeschwerde (Kann sich ein Nicht-Stimmberechtigter über die Behandlung seines Abänderungsantrags mit Stimmrechtsbeschwerde beschweren?).

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird auch um Stellungnahme betreffend den vollständigen Ausschluss von Abänderungsanträgen gebeten. Ein solches Verfahren würde sich am

bisherigen Verfahren orientieren, bei dem (materielle) Abänderungsanträge ausgeschlossen sind (§ 27 PBG). Sollen Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung weiterhin ausgeschlossen bleiben, rückt die Variante «Einspracheverfahren» in den Vordergrund, bei der die bundesrechtliche Koordination vor Regierungsrat ebenfalls sichergestellt ist.

5.3 Variante «Einspracheverfahren»

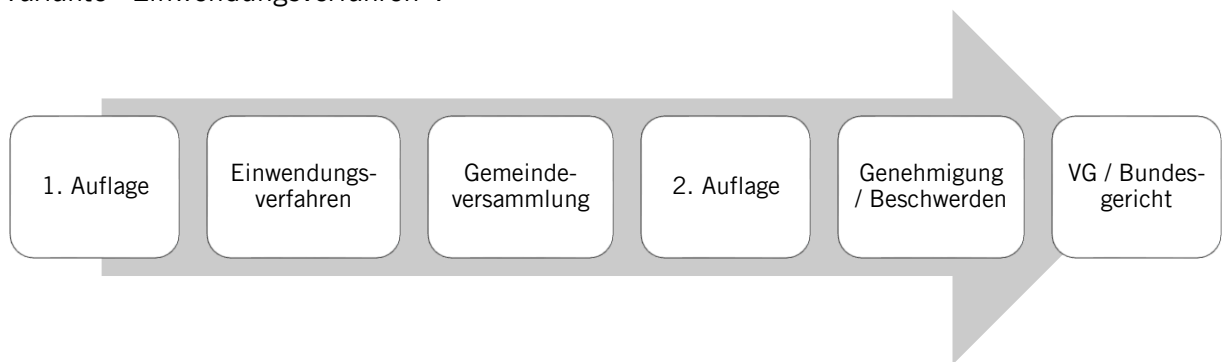
Die Variante «Einspracheverfahren» zur Vereinfachung des Nutzungsplanverfahrens wurde im Rahmen des internen Mitberichtsverfahrens vom Rechts- und Beschwerdedienst eingebracht. Der Regierungsrat favorisiert im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens diese Variante. Auch beim Einspracheverfahren wird das Nutzungsplanverfahren mit dem Mitwirkungsverfahren (Art. 4 RPG) gestartet. Danach wird der Nutzungsplan mit den zugehörigen Vorschriften für das formelle Einspracheverfahren während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Wie bisher kann jedermann ohne Interessennachweis beim Gemeinderat Einsprache gegen die entsprechenden Entwürfe einreichen. Der Gemeinderat prüft die Einsprachen, entscheidet darüber und passt allenfalls den Nutzungsplan und/oder die Vorschriften an.

Diese bereinigten Unterlagen legt der Gemeinderat den Stimmberechtigten wie bisher zur Beschlussfassung vor. An der beratenden Gemeindeversammlung sind weiterhin keine Abänderungsanträge zulässig und definitiv wird über den Zonen- und Erschliessungsplan sowie die zugehörigen Vorschriften an der Urne entschieden.

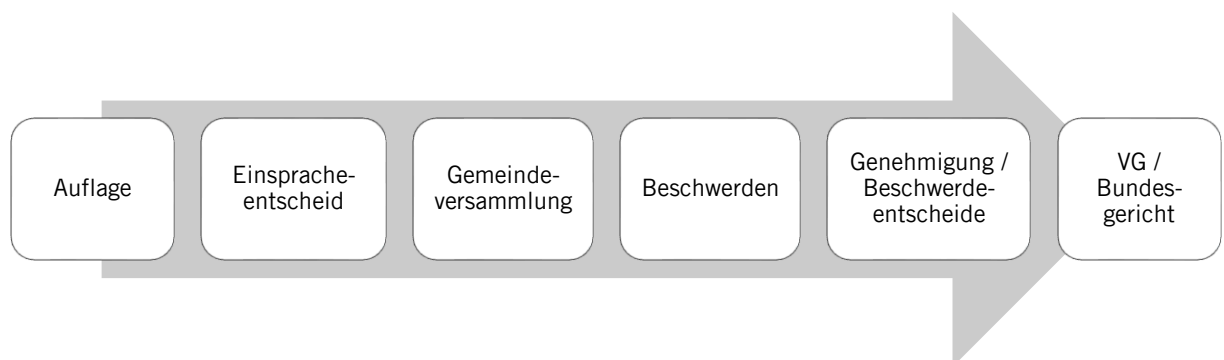
Haben die Stimmberechtigten den Entwürfen zugestimmt, so können nun die Einsprecher ihren Entscheid mit Beschwerde beim Regierungsrat anfechten. Der Regierungsrat entscheidet über die Beschwerden und die bundesrechtlich notwendige Genehmigung gleichzeitig.

Der Hauptunterschied zur Variante «Einwendungsverfahren» besteht darin, dass über Einsprachen nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Gemeinderat entscheidet und dass der Einspracheentscheid erst nach der Urnenabstimmung über die Nutzungspläne weitergezogen werden kann.

Variante «Einwendungsverfahren»:



Variante «Einspracheverfahren»:



Das Einspracheverfahren ist näher beim bisherigen Nutzungsplanverfahren. Die wichtigsten Punkte werden hiermit festgehalten:

- Das formelle Einspracheverfahren (§ 26) vor Gemeinderat wird beibehalten. Der Einsprecher erhält einen schriftlich begründeten Einspracheentscheid, der aber erst nach der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten (Urnenabstimmung) angefochten werden kann. Der Einspracheentscheid enthält folgende Rechtsmittelbelehrung: Nach Annahme der Nutzungsplanung (an der Urnenabstimmung) kann dieser Einspracheentscheid innert 20 Tagen seit dem Abstimmungstag beim Regierungsrat mit Beschwerde angefochten werden.
- Beschwerdeberechtigt wäre aber nur, wer sich am Einspracheverfahren beteiligt hat. Wer keine Einsprache erhoben hat, kann somit nach der Urnenabstimmung über den revidierten Zonenplan auch keine Beschwerde erheben.
- Der Entwurf des Zonenplans mit den zugehörigen Vorschriften wird der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung (wie bisher) unterbreitet. (Materielle) Abänderungsanträge bleiben wie bis anhin ausgeschlossen. An der Gemeindeversammlung im Versammlungssystem oder an der Urne im Urnensystem wird definitiv über die Nutzungsplanung entschieden. Es ist dies eigentlich nichts Anderes als ein «Referendum» über die vom Gemeinderat faktisch beschlossene Nutzungsplanung.
- Danach, d.h. innert 20 Tagen nach dem Abstimmungstag, können die Einsprecher, die einen Einspracheentscheid erhalten haben, den (definitiven) Beschluss der Stimmberechtigten beim Regierungsrat mit Planungsbeschwerde anfechten. Gleichzeitig reicht der Gemeinderat die Unterlagen zur Genehmigung ein. Der Regierungsrat entscheidet dann gleichzeitig über die Beschwerden und die Genehmigung.
- Dazwischen geschaltet bleibt wie bis anhin eine allfällige Stimmrechtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht.
- Problematisch bei dieser Variante ist, dass auch über bestrittene Teile der Nutzungsplanung abgestimmt werden muss. Wird die Planungsbeschwerde vom Regierungsrat oder Verwaltungsgericht gutgeheissen, erfolgt demnach nur eine entsprechend reduzierte Genehmigung.

Je nach Wahl des Modells hat dies Auswirkungen auf diverse weitere Paragraphen (namentlich §§ 26 - 28c PBG und § 4 Abs. 2 des Kantonalen Waldgesetzes vom 21. Oktober 1998 (KWaG, SRSZ 313.110)).

5.4 Rechtsschutz

Die von den Stimmberechtigten beschlossenen Nutzungspläne sowie die zugehörigen Vorschriften sind beim Einwendungsverfahren, nicht aber beim Einspracheverfahren, erneut öffentlich aufzulegen. Diese öffentliche Auflage kann vor oder erst nach einer rechtskräftigen Erledigung von Beschwerden wegen Verletzung politischer Rechte erfolgen. Das Bedürfnis nach einer Verfahrensbeschleunigung spricht dafür, dass Planbeschwerden und Stimmrechtsbeschwerden – wenigstens bis zur Beschlussfassung des Regierungsrates über die Genehmigung sowie die Planbeschwerden – parallel geführt werden.

Gegen den beschlossenen und nunmehr aufgelegten Rahmennutzungsplan sowie die zugehörigen Vorschriften kann Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat erhoben werden. Das Verfahren richtet sich dabei grundsätzlich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Zugelassen zur Beschwerdeführung sind demnach Personen und Organisationen, die durch die Planungsmassnahmen besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung haben (§ 37

Abs. 1 VRP). Ob die ideellen Organisationen des kantonalen Rechts weiterhin zuzulassen sind, ist im Planungs- und Baugesetz zu regeln. Im Verfahren wird die Gemeinde durch den Gemeinderat vertreten. Die Überprüfungsbefugnis des Regierungsrates als Rechtsmittelbehörde richtet sich nach § 46 VRP. Zugelassen sind Rügen betreffend eine mangelhafte Rechtsanwendung, eine unrichtige und eine unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie betreffend Ermessensfehler. Eine Prüfung von Ermessensfehlern steht dem Regierungsrat bei der Beurteilung von Planungsbeschwerden allerdings lediglich zu, soweit dadurch nicht die Gemeindeautonomie missachtet wird (§ 46 Abs. 2 VRP). Dabei tragen die Rechtsmittelbehörden ihrer spezifischen Rolle Rechnung. Sie sind nicht Planungsbehörden. Beschwerdeentscheide und Genehmigungsbeschlüsse des Regierungsrates sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 51 Bst. a VRP).

5.5 Genehmigung

Auf die Beschwerdeentscheide des Regierungsrates ist die Genehmigung von Zonen- und Erschliessungsplänen sowie von zugehörigen Vorschriften inhaltlich abzustimmen. Beschwerdeentscheide und Genehmigungen sind entweder in einem Dokument oder gleichzeitig zu eröffnen. Der Regierungsrat genehmigt Nutzungspläne sowie Planungs- und Bauvorschriften, wenn sie mit dem übergeordneten Recht sowie mit Planungen von Kanton und Bund sowie der kommunalen Richtplanung vereinbar sind.

5.6 Folgen von Änderungen der Nutzungspläne sowie von zugehörigen Vorschriften

Nutzungspläne sowie Planungs- und Bauvorschriften können in folgenden Phasen Änderungen erfahren:

- Im Einwendungs- Einspracheverfahren;
- In den Beratungen durch die Gemeindeversammlung;
- Im Verwaltungsbeschwerde- und im Genehmigungsverfahren vor dem Regierungsrat;
- Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht bzw. im Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht.

In den ersten beiden Fällen braucht es nicht eine nochmalige Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten. Beides ist den Änderungen nachgelagert. Fassen Regierungsrat oder Verwaltungsgericht bei ihren Entscheiden eine Änderung von Nutzungsplänen sowie von Planungs- und Bauvorschriften, können sie von der Massnahme Betroffene, die noch nicht im Verfahren sind, in dieses einbeziehen. Beschränkt sich die Beschlussfassung von Regierungsrat und Verwaltungsgericht oder des Bundesgerichts (Art. 107 Abs. 2 BGG) nicht darauf, eine kommunale Anordnung direkt zu korrigieren, so ist eine nochmalige Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten der Gemeinden sowie eine erneute Auflage unabwendbar. Lässt sich der betroffene Teil abtrennen, so kommt in Betracht, den anderen Teil vom Gemeinderat vorher in Kraft zu setzen.

5.7 Anpassungen der kommunalen Bau- und Erschliessungsreglemente

Nach der Konzeption des PBG legt dieses das Verfahren für die Planung in den Gemeinden weitgehend abschliessend fest. Eine Umsetzung der kantonalen Verfahrensbestimmungen auf kommunaler Stufe ist nur ausnahmsweise erforderlich und zulässig. Eigene Rechtsetzungsbefugnisse besitzen die Gemeinden aufgrund ihrer Autonomie in diesem Bereich kaum (§ 71 KV).

Nach der Übergangsregelung zu den revidierten Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen gelten diese mit der Inkraftsetzung für alle Verfahren der Nutzungsplanung sowie der Schaffung von Planungs-, Bau- und Erschliessungsvorschriften. Den Gemeinden wird für die Anpassung ih-

res Rechts keine Übergangsfrist eingeräumt. Folglich gehen die neuen kantonalen Regeln ab deren Inkraftsetzung widersprechendem kommunalem Recht vor (kompetenzgemäss erlassenes kantonales Recht bricht widersprechendes kommunales Recht).

Unbesehen davon sind die vorhandenen kommunalen Bau- und Erschliessungsreglemente bei nächster Gelegenheit anzupassen. Das gebietet schon der Grundsatz der Klarheit und Bestimmtheit staatlicher Regelungen. Je nach der vorhandenen Regelung kann dieser Anpassungsbedarf vollständig entfallen oder mehr oder weniger weit reichen. Es kommen je nach Ausgestaltung des kommunalen Planungs- und Baurechts folgende Ausgangslagen in Betracht:

- Das Baureglement oder ausnahmsweise das Erschliessungsreglement verweist für die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Nutzungsplanung pauschal auf das kantonale Recht (dynamische Verweisung). Es besteht kein Anpassungsbedarf.
- Das Bau- oder das Erschliessungsreglement verweist für die Zuständigkeit und das Verfahren bei der Nutzungsplanung starr auf einzelne Bestimmungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz. Soweit die verwiesenen Bestimmungen verschoben werden und inhaltlich etwas Anderes regeln, ist eine Anpassung zu prüfen (z.B. Anpassung der Paragrafennummerierung).
- Werden im Bau- oder im Erschliessungsreglement die kantonalen Regelungen unverändert wiederholt, so sind die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften durch die veränderten Bestimmungen aus dem kantonalen Recht zu ersetzen. Denkbar ist aber auch, dass auf eine Wiederholung des kantonalen Rechts im kommunalen Recht verzichtet wird oder pauschal auf das kantonale Recht verwiesen wird.
- In Betracht kommt schliesslich, dass die Ermächtigung in § 13 Abs. 1 PBG betreffend die Zuständigkeit für die kommunale Richtplanung von den Gemeinden genutzt und die Kompetenz zum Erlass eines kommunalen Richtplans den Stimmberechtigten übertragen wird.

Da die Regelungen in den Bau- und Erschliessungsreglementen sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden und das früher einmal in Gebrauch stehende Musterbaureglement des vormaligen Justizdepartements kaum mehr Verwendung findet, ist davon abzusehen, ausformulierte Vorschläge für die Anpassung der kommunalen Bau- und Erschliessungsreglemente auszuarbeiten. Stattdessen wird den Bezirken und Gemeinden der Entwurf eines Kreisschreibens zugestellt. In diesem Kreisschreiben sollen die Gemeindebehörden über die vom Kantonsrat beschlossenen Änderungen zur kommunalen Nutzungsplanung informiert werden. Ausserdem soll darin den Gemeindebehörden erläutert werden, inwiefern Anpassungsbedarf für die Baureglemente bzw. die Erschliessungsreglemente bestehen kann.

5.8 Variantenvergleich

Der Regierungsrat empfiehlt im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, der Variante «Einspracheverfahren» den Vorzug zu geben, weil sich diese näher an das bisherige Verfahren anlehnt. Die Einführung des Einwendungsverfahrens würde zu einem Paradigmenwechsel führen: weg von der Einsprache, hin zur Einwendung. Dies stellt eine grundsätzliche Abkehr zum bisherigen System dar. Namentlich die Beantwortung der Einwendungen und allfällige Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung könnten die Gemeinderäte oder zumindest den Versammlungsleiter vor erhebliche Schwierigkeiten stellen. Eine sachliche und fundierte Entscheidungsfindung würde erschwert. Zudem besteht bei gestellten Abänderungsanträgen die konkrete Gefahr, dass sich Interessenvertreter verbünden und so die Versammlung majorisieren. Diesen Gruppierungen wird der Gemeinderat nur schwer etwas entgegenzusetzen haben. Schliesslich ist beim Einwendungsverfahren nach der Gemeindeversammlung eine erneute öffentliche Publikation des Nutzungsplans (inkl. zugehörige Vorschriften) erforderlich. Beim Einspracheverfahren bildet der Einspracheentscheid des Gemeinderates das Beschwerdeobjekt.

5.9 Mitteilung der bevorzugten Verfahrensvariante

Die Vernehmlassenden werden ersucht, die bevorzugte Variante des Nutzungsplanverfahrens anzugeben (vgl. Fragebogen). Dabei kann zwischen den Varianten «Einwendungsverfahren» und «Einspracheverfahren» gewählt werden. Zudem wird darum gebeten, mitzuteilen, ob Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung neu zugelassen werden sollen, oder ob darauf (wie bis anhin) verzichtet werden soll. Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens und in Kenntnis dessen Ergebnis sollen die beiden Varianten des Nutzungsplanverfahrens mit dem bisherigen Verfahren verglichen und deren Vor- und Nachteile gewichtet werden. Erst gestützt darauf wird der Regierungsrat entscheiden, ob er dem Kantonsrat eine grundsätzliche Änderung des Nutzungsplanverfahrens beantragen oder die geltende Regelung beibehalten will.

6. Auswirkungen auf Sondernutzungspläne und spezialgesetzliche Planungen

6.1 Kantonale Nutzungsplanungen

Mittlerweile erlässt der Kanton immer zahlreicher selbst Nutzungspläne. Zu nennen sind Strassenpläne für Hauptstrassen und Hauptwanderwege, für den Schutz von Gebieten und Objekten, für die regionale Aufgabenerfüllung, für Entwicklungsschwerpunkte, für Ansiedlungsprojekte und für den Grundwasserschutz. Zuständig für die Festlegung von kantonalen Nutzungsplänen sind die kantonalen Departemente. Das Verfahren ist jenem der Gemeinden für ihre Nutzungsplanung nachgebildet. In der Praxis bestehen allerdings gewisse Unsicherheiten bei der Verfahrensabwicklung. Es ist umstritten, ob kantonale Nutzungspläne einer Genehmigung durch eine zentrale kantonale Behörde bedürfen. Werden kantonale Nutzungspläne korrekt erlassen und auch einer Genehmigung durch den Regierungsrat unterworfen, so ist eine koordinierte und auf die Bundesrechtspflege abgestimmte Verfahrensabwicklung sichergestellt. Eine Angleichung der Verfahrensregeln für die kantonale Nutzungsplanung an die kommunale Zonen- und Erschliessungsplanung ist erstrebenswert, weil damit auf kantonaler Ebene ein identisches Verfahren wie auf der kommunalen Stufe besteht. Für die betroffenen Grundeigentümer kann dadurch Orientierungs- und Rechtssicherheit geschaffen werden.

6.2 Kommunale Richtplanung

Richtpläne sind behörden-, nicht aber grundeigentümergebunden (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 RPG). In der Regel können Festlegungen im Richtplan nicht angefochten werden. Folglich ist die Genehmigung des kommunalen Richtplans nicht mit einem Rechtsmittelverfahren zu koordinieren. Eine Abstimmung auf die Bundesrechtspflege ist ebenso nicht erforderlich. Folglich besteht wegen der aufgezeigten Probleme für die kommunale Rahmennutzungsplanung auf den ersten Blick kein unmittelbarer Revisionsbedarf. Um die Reduktion in der Mitbestimmung der Bevölkerung bei der kommunalen Nutzungsplanung zu kompensieren, erscheint es jedoch angebracht, der Richtplanung in den Gemeinden ein stärkeres Gewicht zu verleihen (vgl. Ausführungen in Ziffer 5.2.3.1 vorstehend). Eine allgemeine Verpflichtung aller Gemeinden, Richtpläne zu erlassen, geht jedoch zu weit und würde über das Ziel hinausschiessen. Vielmehr ist dem Regierungsrat die Kompetenz einzuräumen, dass er einzelne Gemeinden bei ausgewiesenem Bedarf zum Erlass eines Richtplans verpflichten kann. Zuständigkeit, Inhalt und Verfahren der kommunalen Richtplanung bestimmen sich nach dem kommunalen Recht. Gebunden sind die Gemeinden an die Sachplanung des Bundes und die Richtplanung des Kantons unter Einhaltung von Bundesrecht und kantonalem Recht. Im Übrigen sind sie bei der Ausgestaltung frei.

Mit der Verpflichtung einzelner Gemeinden, für sich oder überkommunal Richtpläne zu erlassen, vollzieht der Gesetzgeber nach, was im Richtplan des Kantons Schwyz bereits mit der Revision 2016 eingeführt worden ist. Damit trägt der Gesetzgeber insbesondere auch der Regelung in Art. 8a RPG Rechnung, der mit richtplanerischen Festlegungen im Bereich Siedlung zur flächenmässigen Siedlungsbegrenzung beitragen will (Siedlungsentwicklung nach innen).

6.3 Ersatzvornahme

Erfüllen die Bezirke und Gemeinden ihre Planungspflichten nicht, so können die kantonalen Behörden ersatzweise einspringen (§ 16 Abs. 2 PBG). Betroffene Grundeigentümer müssen ihre Rechte auch bei solchen Ersatzvornahmen wahren können. Es besteht aber kein Grund, dafür nicht eine möglichst an die ordentliche Nutzungsplanung angelehnte Verfahrensordnung vorzusehen. Soweit demnach explizite Rechtsgrundlagen für solche Ersatzvornahmen bestehen, sind die entsprechenden Regelungen ebenfalls anzupassen.

6.4 Verweise

Wird in der Spezialgesetzgebung auf die Verfahrensregelungen in den §§ 10 ff. PBG bzw. für die Bezirke und Gemeinden auf jene in den §§ 25 ff. PBG verwiesen, so wird mit den Anpassungen im verwiesenen Recht auch das verweisende Recht angepasst. Soweit ersichtlich, handelt es sich dabei durchwegs um dynamische Verweisungen auf gleicher Rechtsetzungsstufe.

6.5 Gestaltungspläne

Im Stufenbau der raumplanungsrelevanten Handlungsinstrumente stehen die Gestaltungspläne zwischen der Rahmennutzungsplanung und den Baubewilligungen. Ein Anpassungsbedarf für die Verfahrensabwicklung, um das Koordinationsgebot (Art. 25a RPG) und die Abstimmung auf die Bundesrechtspflege gewährleisten zu können, besteht nicht. In der Praxis entscheidet der Regierungsrat in einem Beschluss über die Genehmigung von Gestaltungsplänen und über eingegangene Verwaltungsbeschwerden. Auch bei dieser Art von Nutzungsplan stellt sich die Frage, ob aus Gründen einer möglichst einheitlichen und konsequenten Verfahrensordnung eine Anpassung vorzunehmen ist. Gestaltungspläne liegen vom Gegenstand und von der Abwicklung her nahe bei den Baubewilligungen. Mit der Angleichung des Verfahrens für den Erlass von Gestaltungsplänen an jenes für Rahmennutzungsplänen würde eine Differenz zum Baubewilligungsverfahren geschaffen. Das wäre unzweckmässig. Eine Angleichung ist somit nicht opportun.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 10 Abs. 1 Bst. c VE PBG (Arten kantonalen Nutzungspläne)

Die Gemeinden sollen für ihren Bedarf auch weiterhin Materialabbau- und Deponiezonen im Zonenplan (und den zugehörigen Vorschriften) ausscheiden dürfen. Daneben soll das Umweltdepartement aber auch kantonale Nutzungspläne für Abbau- und Deponiezonen von kantonalem oder zumindest regionalem Interesse schaffen können. Das öffentliche Interesse an genügenden und gut erschlossenen Standorten für Deponie- und Abbauzonen spricht für die gewählte Lösung. Den erwähnten Zonen muss ein überkommunales Interesse zukommen d.h. sie müssen Bestandteil der Deponieplanung und im kantonalen Richtplan festgesetzt sein. Mit dem Begriff der Festsetzung wird auf Art. 5 Abs. 2 Bst. a RPV Bezug genommen.

§ 11 Abs. 3 und 4 VE PBG (Einwendungen)

Während der Auflagefrist kann jedermann beim zuständigen Departement schriftlich Einwendungen gegen einen kantonalen Nutzungsplan erheben. Das zuständige Departement prüft die Einwendungen, erteilt den Absendern eine schriftlich begründete Antwort und erlässt den kantonalen Nutzungsplan mit den zugehörigen Vorschriften. Diese werden anschliessend während 30 Tagen erneut aufgelegt. Bei der erneuten öffentlichen Auflage, die für das Beschwerdeverfahren bzw. die Beschwerdeerhebung massgebend ist, wird die Auflagefrist von 30 Tagen ausdrücklich erwähnt.

Es soll eine Angleichung der kantonalen mit dem kommunalen Verfahren stattfinden. In § 11 Abs. 3 VE PBG wird das vorgelagerte Einwendungsverfahren für die kantonale Nutzungsplanung vor dem zuständigen Departement verankert. Die Einwendungen gehören nicht zu den förmlichen Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege (zur rechtlichen Bedeutung des Einwendungsverfahrens siehe Ziffer 5.2.2 sowie unten die Bemerkungen zu § 26 VE PBG). Einwendungen erheben können alle natürlichen und juristischen Personen. Das Einwendungsverfahren setzt somit keine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand und kein spezielles Interesse voraus. Die Befugnis steht insbesondere auch den ideellen Organisationen zu, die sich vornehmlich dem Natur- und Heimatschutz widmen, ohne dass es dafür eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung braucht.

Bezüglich des Beschwerderechts wird § 11 Abs. 4 PBG in die neue Bestimmung von § 11a Abs. 3 VE PBG verschoben, weil Einwendungen jede Person und Organisation, ohne dafür gesetzlich ermächtigt zu sein, erheben darf. Dementsprechend kann § 11 Abs. 4 aufgehoben werden.

§ 11a Abs. 1 – 3 VE PBG (Beschwerde)

Gegen den gemäss § 11 Abs. 3 VE PBG ein zweites Mal aufgelegten kantonalen Nutzungsplan und die dazu gehörenden Vorschriften kann während der Auflagefrist Beschwerde geführt werden. Da die Pläne und die Rechtssätze in den Nutzungsvorschriften nicht zu den Anfechtungsgegenständen gemäss § 36 VRP gehören, sind sie als Beschwerdeobjekte im Planungs- und Baugesetz ausdrücklich aufzuführen. Wie bei der kommunalen Nutzungsplanung soll auch bei der kantonalen Nutzungsplanung – wie bisher – weiterhin von Nutzungsplänen und zugehörigen Vorschriften die Rede sein. Dabei darf das zuständige Departement nur planbezogene Planungs- und Bauvorschriften erlassen. Zu diesen Vorschriften gehört es, in erster Linie die planerisch getroffenen Festlegungen weiter auszuführen. Ausnahmsweise werden damit die Departemente ebenfalls ermächtigt, Bauvorschriften zu erlassen, die sich auf das Plangebiet betreffen. Nicht befugt sind die zuständigen Departemente, für den gesamten Kanton verbindliche Planungs- und Bauvorschriften zu erlassen. Diese Kompetenz steht dem Gesetzgeber und – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Befugnisse gemäss § 59 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) – dem Regierungsrat zu.

Neben dem Anfechtungsobjekt ist auch die Legitimationsumschreibung auf den besonderen Verfahrensgegenstand der kantonalen Nutzungsplanung zu beziehen. Beschwerde führen kann, wer vom Nutzungsplan und zugehörigen Vorschriften (Rechtssätze) besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Die Legitimationsumschreibung deckt sich mit jener in Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c BGG für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. In der Regel steht – wie nach geltendem Recht – die Rechtsmittelbefugnis betroffenen Grundeigentümern und Nachbarn zu. Bei der Anfechtung von Planungs- und Bauvorschriften (von Rechtssätzen) braucht es lediglich ein virtuelles Anfechtungsinteresse, zumal eine direkte Betroffenheit bei generell-abstrakten Normen nicht möglich ist. Da es kein vorangehendes förmliches Verfahren gibt, entfällt das Erfordernis der Beteiligung an einem vorinstanzlichen Verfahren als Voraussetzung für die Beschwerdeführung. Zur Beschwerdebefugnis siehe auch die nachfolgenden Erläuterungen zu § 28a Abs. 3 und 4 VE PBG. In Absatz 3 wird die gesetzliche Grundlage für die Beschwerdebefugnis der ideellen Organisationen geschaffen. Übernommen wird damit die Regelung aus dem geltenden § 11 Abs. 4 PBG. Ausgenommen von der Übernahme ist der Verweis auf die Einsprache im geltenden Recht.

§ 11b Abs. 1 und 2 VE PBG (Genehmigung)

Mit § 11b VE PBG wird die Koordination im Sinne von Art. 25a RPG für das kantonale Nutzungsplanungsverfahren sichergestellt. Der Regierungsrat als gemeinsame Oberbehörde für alle planenden Departemente spricht die Genehmigung aus. Sind Beschwerden eingegangen, so entscheidet

der Regierungsrat über diese in einem koordinierten Akt mit den bundesrechtlich vorgeschriebenen Genehmigungen (Art. 26 RPG). Es ist dabei dem Regierungsrat überlassen, ob er die beiden Beschlüsse in einem Beschluss zusammenfasst oder in je zwei gesonderten Beschlüssen in derselben Sitzung trifft und darin auf die jeweils anderen Beschlüsse verweist.

Der kantonale Nutzungsplan und die zugehörigen Vorschriften werden mit Eintritt der Rechtskraft des Genehmigungsbeschlusses sowie der (beurteilten) Rechtsmittel verbindlich, wobei überdies eine Inkraftsetzung durch das Umweltdepartement notwendig ist.

§ 12 Abs. 4 VE PBG (Verfahren und Rechtsmittel)

§ 12 PBG enthält die Grundlage für den Erlass von Planungszonen durch die zuständigen Departemente. Planungszonen dienen der Sicherung künftiger Planungen (Art. 27 RPG). Angepasst werden einzig die Verweise auf die neuen Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren in der kantonalen Nutzungsplanung. Der Verweis erfolgt nur sinngemäss. Eine Planungszone als Massnahme einer vorsorglichen Anordnung entfaltet bereits vor deren definitiven Inkraftsetzung Wirkungen. Anders als Anordnungen der Nutzungsplanung wird sie nicht erst mit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde wirksam (Art. 26 Abs. 3 RPG).

§ 13 Abs. 2 und 3 VE PBG (kommunaler Richtplan)

Der Erlass von Richtplänen ist für die kommunale Stufe freiwillig. Entsprechend haben lediglich einige wenige Gemeinden Richtpläne erarbeitet (z.B. Freienbach, Lachen, Altendorf). Vereinzelt bestehen interkommunale Richtplanungen (z.B. Lachen und Altendorf). Die strategische Planung, wie sie in der Richtplanung zum Ausdruck kommt, wird zukünftig nach mehr an Bedeutung gewinnen. Dem Regierungsrat soll neu im PBG die Befugnis eingeräumt werden, einzelnen Gemeinden den Erlass eines Richtplanes vorzuschreiben. Angezeigt wird das vor allem bei Gemeinden im urbanen oder periurbanen Raum sein, bei welchen u.a. Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt, eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt, die Siedlungserneuerung gestärkt und wo allenfalls Bauzonen reduziert werden sollen (Art. 8a RPG). Die Aufwertung der kommunalen Richtplanung ist ein wichtiges Instrument, damit die durch die Straffung des Verfahrens einhergehende Reduktion in der Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Nutzungsplanung kompensiert werden kann (vgl. Ziffer 6.2 vorstehend).

Es liegt an den Gemeinden, ob sie die kommunalen Richtpläne den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zur Beschlussfassung vorlegen oder diese von den Gemeinderäten beschliessen lassen (§ 13 Abs. 1 VE PBG; § 11 Abs. 1 VE PBV).

Bei Gemeinden, die ihrer Verpflichtung, einen Richtplan zu erlassen, nicht oder nicht rechtskonform nachkommen, kann der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die Bezirke und Gemeinden ersatzweise eine kommunale Richtplanung schaffen. Anders als bei der Nutzungsplanung, die eigentümerverbindlich ist und bei deren Erlass der Rechtsweg geöffnet werden muss, braucht es für den Erlass eines Ersatzrichtplans keine explizite gesetzliche Grundlage.

§ 14 Abs. 4 VE PBG (Beschwerde gegen kommunale Planungszonen)

§ 14 PBG regelt den Erlass von kommunalen Planungszonen (siehe zu den kantonalen Planungszonen § 12 PBG). In § 14 Abs. 4 VE PBG werden Anpassungen zu den zulässigen Rechtsmitteln vorgenommen. Das Einspracheverfahren entfällt. Es ist direkt Beschwerde beim Regierungsrat gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz und § 28a VE PBG zu erheben. Auf die Einführung eines Einwendungsverfahrens soll dagegen verzichtet werden. Planungszonen sind ein Sicherungsinstrument für eine künftige Planung und werden später durch eine definitive Regelung abgelöst, für die es selbst ein Einwendungsverfahren geben wird (§ 26 VE PBG).

Hier muss man sich fragen, ob eine Ausweitung des Verbandsbeschwerderechts auf Planungszonen gewünscht ist. Nach dem bisherigen § 14 Abs. 4 galt das Verbandsbeschwerderecht bei Planungszonen nicht.

§ 16 Abs. 1 – 3 VE PBG (Ersatzvornahme)

Die §§ 16 f. VE PBG bestimmen Zuständigkeiten und Verfahren für die ersatzweise Schaffung einer kommunalen Nutzungsplanung. Erfüllen die ordentlicherweise zuständigen kommunalen Organe innert angemessener Frist ihre Aufgaben bei der Nutzungsplanung nicht, so beauftragt der Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die Gemeinden ein Departement mit der Erarbeitung von Plänen und Vorschriften. Das Departement führt auch das Einwendungsverfahren durch und erlässt den kommunalen Nutzungsplan sowie die zugehörigen Vorschriften. Inhaltlich bringt die Vorlage gegenüber dem geltenden Recht keine neuen Kompetenzen für die kantonalen Behörden. Angepasst werden die Bestimmungen an das geänderte Verfahren für die Nutzungsplanung.

Mitumfasst von dieser Regelung ist in der geltenden Fassung auch die Kompetenz der kantonalen Behörden, in Gemeinden ohne Nutzungsplan die vorläufige Abgrenzung des Baugebietes zu bestimmen (Art. 36 Abs. 3 RPG). Diese Kompetenz des Regierungsrates wird – da sie aller Voraussicht nach nur noch für eine beschränkte Zeit von praktischer Relevanz sein wird – in den Abschnitt Schluss-, Straf- und Übergangsbestimmungen verschoben (§ 91 Abs. 1 VE PBG). Derzeit bestehen solche vorläufigen Bauzonen im Kanton Schwyz noch für Riemenstalden und Innerthal. Beide Gemeinden arbeiten zurzeit daran, eine ordentliche Nutzungsplanung zu schaffen.

§ 16a Abs. 1 – 3 VE PBG (Genehmigung und Rechtsmittel)

Auch für den ersatzweisen Erlass von kommunalen Nutzungsplänen und von zugehörigen Vorschriften soll das Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren koordiniert werden (Art. 25a RPG).

§ 21 Abs. 2 Bst. a VE PBG (Nutzungsziffern)

Die zulässigen Nutzungsziffern werden neu in der PBV definiert. Bis heute waren die Nutzungsziffern allein in den kommunalen Bauordnungen geregelt. Mit der Umsetzung der IVHB werden die zulässigen Nutzungsziffern abschliessend in der PBV definiert. Die Gemeinden dürfen weiterhin die Masse der entsprechenden Ziffern (inkl. Ausnützungsziffern) festlegen. Den Gemeinden ist es allerdings verwehrt, in ihren Baureglementen Nutzungsziffern (inkl. AZ) festzulegen, die von der PBV abweichen. Die in der PBV vorgegebenen Nutzungsziffern sind für alle Gemeinden verbindlich und ohne Abweichungen anzuwenden. Damit wird eine zusätzliche Harmonisierung erreicht.

§ 25 VE PBG (Mitwirkung und Vorprüfung)

§ 25 VE PBG ist inhaltlich im Vergleich mit dem geltenden § 25 PBG wesentlich entschlackt. Die Bestimmung weist nur noch einen Absatz auf. Die Absätze 2 und 3 werden ersatzlos aufgehoben. Geregelt wird in diesem Absatz die Information und das Mitwirkungsverfahren sowie die Verpflichtung der Gemeinden, beim zuständigen Departement eine Vorprüfung zu den Entwürfen zu den Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften (einschliesslich der Erschliessungsreglemente) einzuholen. Der inhaltlichen Beschränkung der Bestimmung trägt auch die Anpassung der Überschrift Rechnung.

Variante «Einwendungsverfahren»: § 26 Abs. 1 – 3 VE PBG

In § 26 VE PBG wird als Neuerung im Verfahren der kommunalen Rahmennutzungsplanung das Einwendungsverfahren geregelt (vgl. Ziffer 5 vorstehend). Die Entwürfe zu Zonen- und Erschlies-

sungsplänen sowie die zugehörigen Vorschriften sind in diesem Verfahrensstadium bereits der Bevölkerung vorgestellt und vom zuständigen Departement vorgeprüft worden. Jedermann kann nach der Auflage der Entwürfe innert 30 Tagen zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften schriftlich an den Gemeinderat Einwendungen richten. Einwendungen sind kein förmliches Rechtsmittel im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Einziges formelles Erfordernis ist, dass die Einwendung schriftlich erhoben wird. Dies beinhaltet, dass der Gemeinderat von den Einwendungen Kenntnis nehmen muss, wie dies die Petitionsfreiheit in Art. 33 Abs. 2 BV verlangt. Parteirechte haben die einwendenden Personen aber keine. Die Gemeinderäte sind verpflichtet, die Einwendungen schriftlich zu beantworten und darin die Haltung des Gemeinderats kurz zu begründen. Die Antwort des Gemeinderats kann nicht zum Gegenstand eines Rechtsmittels gemacht werden. Anfechtbar sind gestützt auf § 28 VE PBG erst die in der Gemeindeversammlung beratenen und von den Stimmberechtigten beschlossenen Anordnungen in den Nutzungsplänen und in den zugehörigen Vorschriften.

Zu diesen Vorschriften gehören die von den Stimmberechtigten beschlossenen Planungs- und Bauvorschriften im Sinne von § 21 PBG sowie Vorschriften zum Erschliessungsplan nach §§ 22 und 23 PBG. Die Gemeinden dürfen Planungs- und Bauvorschriften erlassen, soweit sie sich dafür auf eine Ermächtigung im kantonalen Recht stützen können. Eine verfassungsrechtlich eigenständige Rechtssetzungsbefugnis für den Erlass von Planungs- und Bauvorschriften steht ihnen dagegen nicht zu (§ 71 KV).

Je nach Ausgang des Vernehmlassungsverfahrens kommt die Variante «Einspracheverfahren» zum Zug (vgl. dazu Ziffer 5.3: Einspracheverfahren). Dieses lehnt sich mehr ans bisherige Verfahren an. Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung bleiben wie bis anhin ausgeschlossen. Anstatt einer Einwendung wäre weiterhin eine formelle Einsprache gegen die Auflage des Nutzungsplans möglich. Je nach Wahl des Modells hat dies natürlich Auswirkungen auf weitere Paragraphen im PBG und in zusätzlichen Erlassen (z.B. Waldgesetz).

Variante «Einspracheverfahren»: § 26 Abs. 1 – 3 VE PBG

Nach dem Mitwirkungsverfahren gemäss Art. 4 RPG und dem zwingenden Vorprüfungsverfahren durch das zuständige kantonale Departement wird der Entwurf für Zonen- und Erschliessungspläne zusammen mit den zugehörigen Vorschriften öffentlich aufgelegt. Diese öffentliche Auflage muss zumindest im Amtsblatt und in den örtlichen Publikationsorganen (Lokalzeitungen) bekanntgegeben werden. In der Regel können die entsprechenden Unterlagen auf der jeweiligen Website der Gemeinde eingesehen und heruntergeladen werden. Dies vereinfacht nicht nur den Stimmberechtigten, sondern allen an einer Nutzungsplanung Interessierten den Zugang zu diesen öffentlichen Dokumenten. Die öffentliche Auflagefrist dauert 30 Tage, wobei die Publikation der öffentlichen Auflage im Amtsblatt für die Dauer der Einsprachefrist massgebend ist.

Wie nach bisherigem Recht kann während der Auflagefrist jedermann beim Gemeinderat gegen die aufgelegten Entwürfe von Zonen- und Erschliessungsplan sowie zu den zugehörigen Vorschriften Einsprache erheben. Nur diese Dokumente können Gegenstand einer Einsprache sein. Einsprecher müssen weder Wohnsitz oder Grundeigentum in der betreffenden Gemeinde haben noch ist ein besonderer Interessennachweis erforderlich. Einspracheberechtigt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen und darüber hinaus auch Personengesamtheiten wie Interessengruppen usw. In der Einsprache muss genau angegeben werden, wie ein Plan oder eine Vorschrift (Baureglementsbestimmung) abzuändern ist. Der Antrag soll auch kurz begründet werden. Im Übrigen gelten die Verfahrensvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRP).

Nach Durchführung des Einspracheverfahrens mit Einholung der Stellungnahmen Betroffener, allfälliger Beiladung Drittbetroffener und Durchführung eines Augenscheins sowie Einspracheverhandlung entscheidet der Gemeinderat formell und materiell über jede Einsprache. Dieser gemeinderätliche Einspracheentscheid ist aber nicht mehr - wie nach geltendem Recht - sofort,

sondern erst nach einer positiven Urnenabstimmung über die Nutzungsplanung anfechtbar. Dies wird denn in der Rechtsmittelbelehrung auch ausdrücklich festgehalten. Je nach Ergebnis dieser Einsprachen nimmt der Gemeinderat Änderungen am Entwurf vor, indem planerische Anpassungen erfolgen, z.B. Gestaltungsplanpflicht, Auf- oder Abzonungen, Auszonungen oder Anpassungen von Bauvorschriften.

§ 27 Abs. 1 – 3 VE PBG (Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten)

Der nach dem Einwendungsverfahren überarbeitete Nutzungsplan sowie die zugehörigen Vorschriften sind der Gemeindeversammlung zur Beratung zu unterbreiten. Die Bürgerinnen und Bürger dürfen alle Anträge nach § 28 f. des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100) stellen. Nicht mehr ausgeschlossen – wie nach § 27 Abs. 2 PBG in der geltenden Fassung – ist es, zu den Planinhalten bzw. den zugehörigen Vorschriften Abänderungsanträge zu stellen. Allerdings müssen diese schriftlich und zwar spätestens zehn Tage vor der Gemeindeversammlung an den Gemeinderat gerichtet werden. Eine spätere Einbringung von Abänderungsanträgen ist ausgeschlossen. Das bedingt, dass Gemeindeversammlungen, in welchen Nutzungsplanungen sowie Revisionen der Planungs- und Bauvorschriften beraten werden, mindestens zwanzig Tage vorher einberufen werden. Nach dem Gemeindeorganisationsgesetz beträgt die Mindestfrist für die Einladung lediglich zehn Tage (§ 20 Abs. 2 GOG). Rückweisungs-, Trennungs- und Verschiebungsanträge dürfen auch an der beratenden Gemeindeversammlung gestellt werden. Anträge betreffend Nichteintreten und Verwerfung sind lediglich in Gemeinden mit Versammlungssystem zugelassen (§ 13 Abs. 2 GOG). Abänderungsanträge dürfen lediglich zur aufgelegten Vorlage eingebracht werden (Grundsatz der Traktandierung). Abänderungsanträge, die mit dem Verhandlungsgegenstand keinen Zusammenhang aufweisen, sind unzulässig.

Der Vollständigkeit halber könnte man sich das Einwendungsverfahren auch ohne Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung vorstellen (analog Einspracheverfahren).

Variante «Einspracheverfahren»: § 27 Abs. 1 – 3 VE PBG (Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten)

Der im Einspracheverfahren allenfalls abgeänderte Entwurf des Nutzungsplans wird nun zusammen mit den zugehörigen Vorschriften den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet. Der Gemeinderat stellt dazu den Stimmberechtigten mindestens zehn Tage vor der beratenden Gemeindeversammlung mit der Einladung seine Beratungsunterlagen (Bericht, Pläne, Reglement usw.) zu (§ 20 Abs. 2 GOG).

Wie bereits nach geltendem Recht (§ 27 Abs. 2 PBG) sind Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Unterschriften unzulässig, was in den letzten 30 Jahren nicht als wesentlicher Nachteil empfunden wurde. An diesem System festzuhalten, rechtfertigt sich, weil sich einerseits im Mitwirkungs- und Einspracheverfahren jedermann zu den Entwürfen äussern und sogar formell Einsprache erheben kann, andererseits, weil Direktbetroffene und ideelle Verbände gegen die beschlossenen Pläne und Vorschriften Beschwerde erheben können.

Über Annahme oder Ablehnung eines Nutzungsplans mit seinen zugehörigen Vorschriften wird letztendlich von den Stimmberechtigten an der Urne entschieden.

§ 28 VE PBG (Stimmrechtsbeschwerde)

Bereits nach geltendem Recht (§ 27 Abs. 3 PBG) konnten Beschlüsse der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne innert zehn Tagen beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Mit dieser sog. Stimmrechtsbeschwerde können Verletzungen des Stimmrechts

oder Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung erhoben werden.

Im geltenden § 28 PBG wird die Genehmigung von Nutzungsplänen und Vorschriften durch den Regierungsrat geregelt. Dieser Gegenstand wird im Vorentwurf in § 28b VE PBG geordnet. In § 28 VE PBG wird nunmehr die Stimmrechtsbeschwerde beim Erlass von Nutzungsplänen und zugehörigen Vorschriften normiert. Diese besondere Art der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wäre zwar aufgrund von § 51 Bst. d VRP auch ohne eine nochmalige Verankerung in § 28 VE PBG zulässig. Mit der Aufnahme einer selbständigen Bestimmung zur Stimmrechtsbeschwerde in § 28 VE PBG kann aber klargestellt werden, dass Verletzungen der politischen Rechte nicht mit der ordentlichen Beschwerde gegen Pläne und Vorschriften beim Regierungsrat vorzubringen sind. Dies dient der Rechtssicherheit. Die Beschwerdefrist für die Stimmrechtsbeschwerde beträgt denn auch nicht 30, sondern zehn Tage. Ausgelöst wird die Frist bei der Geltendmachung einer Stimmrechtsverletzung im Zusammenhang mit der Gemeindeversammlung am Versammlungstag und bei solchen im Zusammenhang mit der Urnenabstimmung mit dem Abstimmungstag. Macht ein Stimmberechtigter die Verletzung der politischen Rechte bei der Vorbereitung von Gemeindeversammlung oder des Urnenganges geltend, so muss er innert zehn Tagen nach dem Ereignis Beschwerde erheben.

Wollen zur Beschwerde legitimierte natürliche und juristische Personen inhaltliche Mängel bei den Planungsanordnungen sowie bei den zugehörigen Vorschriften geltend machen, steht dafür die Planbeschwerde an den Regierungsrat offen (§ 28a VE PBG). Zur Stimmrechtsbeschwerde sind demgegenüber alle Stimmberechtigten befugt.

Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 28a Abs. 1 – 4 VE PBG (Beschwerde)

Anders als bei der Rüge einer Verletzung der politischen Rechte ist die Beschwerde gegen die Pläne und Vorschriften selbst nicht an das Verwaltungsgericht, sondern an den Regierungsrat zu richten. Zur Beschwerde an den Regierungsrat ist befugt, wer vom Nutzungsplan und den zugehörigen Vorschriften besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Angefochten werden können die Anordnungen in den kommunalen Nutzungsplänen sowie in den zugehörigen Vorschriften und zwar in den Fassungen, wie sie von den Stimmberechtigten in den Gemeinden beschlossen worden sind. Ausgelöst wird der Fristenlauf für die Anfechtung mit der Auflage der beschlossenen Pläne und Vorschriften. Wird eine Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von § 28 VE PBG erhoben, obliegt die Entscheidung darüber, ob die Pläne und Vorschriften erst nach der rechtskräftigen Erledigung der Stimmrechtsbeschwerden aufgelegt werden, dem Gemeinderat. Die Anfechtungsfrist gegen die aufgelegten Pläne und zugehörigen Vorschriften beträgt 30 Tage. Zum Anfechtungsgegenstand und zur Beschwerdebefugnis kann auf die Erläuterungen zu § 11a VE PBG verwiesen werden.

Variante «Einspracheverfahren»: § 28a Abs. 1 – 4 VE PBG (Beschwerde gegen Pläne und Vorschriften)

Nach der Urnenabstimmung über den Nutzungsplan und die zugehörigen Vorschriften schliesst sich das Beschwerde- und Genehmigungsverfahren an. Lehnen die Stimmberechtigten die Vorlage ab, so ist sie und auch die damit zusammenhängende Einsprache erledigt. Stimmen die Stimmberechtigten den Entwürfen zu, so ist der Weg frei für das Beschwerde- und genehmigungsverfahren. Einspracheentscheide können nun mittels Beschwerde an den Regierungsrat weitergezogen werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage (§ 47 Abs. 1 VRP) seit dem Abstimmungstag. Wie nach geltendem Recht kann aber nicht jedermann seinen Einspracheentscheid an

den Regierungsrat weiterziehen, sondern der Einsprecher muss von den Planungsanordnungen bzw. -bestimmungen besonders betroffen sein und muss an deren Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse nachweisen. Im Gegensatz zum Einspracheverfahren ist der Kreis der Beschwerdeberechtigten enger gezogen. Beschwerdeberechtigt sind auch die ideellen Verbände, die seit zehn Jahren nachweislich ihren statutarischen Sitz nachweislich im Kanton Schwyz haben und sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zwecken widmen (§ 11 Abs. 4 PBG). Diese Verbände sind aber nur zur Beschwerde befugt, wenn sie sich ebenfalls am Einspracheverfahren beteiligt haben.

Sowohl im Einsprache-, als auch im Beschwerdeverfahren kann es zu wesentlichen Änderungen eines Entwurfs kommen. Liegt eine wesentliche Änderung vor, so ist das Auflageverfahren zu wiederholen. Führt bereits das Einspracheverfahren zu wesentlichen Änderungen, so kann vor der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten das Auflageverfahren wiederholt werden. Eine allfällige Wiederholung kann vermeiden werden, wenn in einem Einspracheverfahren Drittbetroffene frühzeitig ins Verfahren beigelegt werden. Ist die Wiederholung des Auflageverfahrens wegen eines Beschwerdeentscheides von Regierungsrat oder Verwaltungsgericht nötig, so kann geprüft werden, inwieweit der unbestritten gebliebene Teil vorzeitig in Kraft gesetzt werden kann. Im Übrigen ist der wesentlich geänderte Teil nochmals aufzulegen und die Stimmberechtigten haben darüber nochmals zu entscheiden.

§ 28b Abs. 1 – 3 VE PBG (Genehmigung)

Um die Koordination nach Art. 25a RPG sicherzustellen, ist vom Regierungsrat die Genehmigung zusammen mit der Beurteilung eingegangener Beschwerden auszusprechen. Die Prüfung des Regierungsrates im Genehmigungsverfahren beschränkt sich auf die Rechtmässigkeit und die Übereinstimmung mit kantonalen Plänen sowie kommunalen Richtplänen. Nicht prüfen darf der Regierungsrat dagegen die Zweckmässigkeit der kommunalen Nutzungsplanung. Im Beschwerdeverfahren steht dem Regierungsrat zwar eine Ermessensüberprüfung zu, allerdings nur, soweit dadurch nicht die Autonomie der Gemeinden verletzt wird (§ 46 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 VRP). Da die meisten Ermessensentscheide bei der Nutzungsplanung mit den örtlichen Verhältnissen zusammenhängen, ist deren Prüfung letztlich nur auf eigentliche Rechtsfehler (Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung und Ermessensmissbrauch) beschränkt. Die Überprüfungs- befugnis des Regierungsrates im Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren sind damit weitgehend deckungsgleich.

Die Nutzungspläne und die zugehörigen Vorschriften der Gemeinden werden erst verbindlich, wenn sie genehmigt und der Genehmigungsbeschluss sowie allfällige Rechtsmittel dagegen rechtskräftig beurteilt sind. Die Rechtskraft des neuen Nutzungsplans kann in diesen Fällen somit frühestens nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts eintreten, ausnahmsweise sogar erst nach dem Entscheid des Bundesgerichts, wenn dieses einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkennt.

Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben Zonenplan, Erschliessungsplan sowie bislang geltende zugehörige Vorschriften weiterhin verbindlich. Vorbehalten bleibt die gesonderte Anordnung von Planungszonen gemäss § 14 PBG oder Bausperren nach § 36 Abs. 1 PBG. In Betracht kommt zudem eine vorzeitige Inkraftsetzung nach § 28c VE PBG.

Variante «Einspracheverfahren»: § 28b Abs. 1 – 3 VE PBG (Genehmigung)

Nach der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten ist auch der Weg frei, um den Nutzungsplan mit den zugehörigen Vorschriften vom Regierungsrat genehmigen zu lassen. Die Genehmigungspflicht ist bundesrechtlich vorgegeben (Art. 26 Abs. 1 RPG). Sind Beschwerden ein-

gegangen, so fällt das Beschwerdeverfahren mit dem Genehmigungsverfahren zusammen. Der Gemeinderat hat zusammen mit seiner Vernehmlassung zu den allfälligen Beschwerden sämtliche Genehmigungsakten einzureichen.

Der Regierungsrat entscheidet über allfällige Beschwerden und die Genehmigung gleichzeitig, also *uno actu*. Damit wird das bundesrechtliche Koordinationsgebot bereits vor Regierungsrat eingehalten und das bisherige Vorgehen vor Verwaltungsgericht mit Sistierung des Weiterzugs des Verfahrens bis zum regierungsrätlichen Genehmigungsbeschluss kann aufgegeben werden.

Unverändert bleibt der Überprüfungsumfang im Genehmigungsverfahren und das Erfordernis der regierungsrätlichen Genehmigung für die Verbindlichkeit der kommunalen Pläne und Vorschriften.

§ 28c Abs. 1 und 2 VE PBG (vorzeitige Inkraftsetzung)

Der Gemeinderat kann Teile von Nutzungsplänen und zugehörige Vorschriften, die nach der Genehmigung durch den Regierungsrat unbestritten geblieben sind in Kraft setzen, soweit dies planerisch sinnvoll ist. Ausgeschlossen ist damit eine Inkraftsetzung für solche Anordnungen, die mit angefochtenen Massnahmen einen Zusammenhang aufweisen und je nach Ausgang eines Rechtsmittelverfahrens ebenfalls nochmals überprüft werden müssten. Wie bisher bei der Abtrennung und vorzeitigen Beschlussfassung ist für einen solchen Schritt das vom Regierungsrat bezeichnete zuständige Amt anzuhören. Für eine vorzeitige Inkraftsetzung von kantonalen Nutzungsplänen sowie zugehörigen Vorschriften besteht keinen Anlass. Das Verfahren wird allein durch die Behörden abgewickelt und ist daher rascher.

Variante «Einspracheverfahren»: § 28c Abs. 1 und 2 VE PBG (Vorzeitige Genehmigung)

Während im Rahmen einer Nutzungsplanung bzw. einer Revision derselben einzelne Teile umstritten sind, können andere - meist grössere - unbestritten sein. Damit Nutzungsplanrevisionen nicht durch einzelne Beschwerden blockiert werden (können), soll wie bisher eine 'Abspaltung' der unbestrittenen Teile möglich sein. So kann es sein, dass nach der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten, nur einzelne Einsprachen über bestrittene Gebiete mittels Beschwerde weitergezogen werden. Im Rahmen der Vernehmlassung zu diesen Beschwerden und zusammen mit der Einreichung der Genehmigungsakten kann der Gemeinderat beim Regierungsrat beantragen, für den unbestrittenen Teil die Genehmigung vorzeitig zu erteilen. Nach der (Teil-)Genehmigung durch den Regierungsrat kann der Gemeinderat diesen Teil in Kraft setzen und muss nicht zuwarten, bis auch über die eingereichten Beschwerden entschieden wird.

Eine solche «Abspaltung» bzw. vorzeitige Genehmigung und Inkraftsetzung muss jedoch planerisch sinnvoll sein. Deshalb ist das Amt für Raumentwicklung zu dieser Frage zwingend anzuhören.

§ 29 Abs. 2 VE PBG (geringfügige Zonengrenzkorrektur)

§ 29 Abs. 2 PBG bestimmt das Verfahren für nachträgliche Änderungen von kommunalen Nutzungsplänen. Im zweiten Absatz werden die Gemeinderäte ermächtigt, an unzuweckmässig verlaufenden Zonengrenzen oder Festlegungen im Erschliessungsplan geringfügige Korrekturen anzubringen und ungenaue Zonengrenzen oder Linienführungen im Erschliessungsplan verbindlich festzulegen, ohne dass das ordentliche Verfahren durchgeführt werden muss. Für die Anfechtung der Änderungen wird auf das Beschwerdeverfahren in der kommunalen Nutzungsplanung verwiesen. Da das Beschwerdeverfahren nunmehr in § 28a VE PBG geregelt werden soll, ist der Verweis anzupassen.

Für kantonale Nutzungspläne existiert keine entsprechende Regelung im PBG. Ein Bedürfnis dafür besteht nicht, da das ordentliche Anpassungsverfahren auf Stufe Kanton weniger aufwändig ist, als in den Gemeinden.

§ 30 Abs. 5 VE PBG (Verbindlichkeit Gestaltungsplan)

§ 30 PBG regelt das Erlassverfahren für Gestaltungspläne. Mit Eintritt der Rechtskraft des Genehmigungsbeschlusses und dem Abschluss allfälliger Rechtsmittelverfahren wird der Gestaltungsplan für alle Grundeigentümer des Einzugsgebietes verbindlich.

Bei den Gestaltungsplänen der Gemeinden geht es um Sondernutzungspläne, welche die Rahmennutzungsordnung ergänzen und für ein bestimmtes Gebiet eine überlagernde Spezialordnung treffen. Im Stufenbau der Regelungen der Nutzung des Bodens liegen sie zwischen der Zonenplanung und der Baubewilligung. Gestaltungspläne nach § 30 PBG werden vom Gemeinderat erlassen, der gleich wie im Baubewilligungsverfahren auch über Einsprachen befindet. Gestaltungsplan und Baubewilligung können sowohl materiell wie auch verfahrensrechtlich eng miteinander verknüpft und behandelt werden. Mit der Beibehaltung des bisherigen Systems kann die verfahrensrechtliche Nähe zum Baubewilligungsverfahren gewahrt werden. Daran soll nichts geändert werden, auch wenn damit zwischen Rahmen- und Sondernutzungsplanung ein wesentlicher Unterschied im Erlassverfahren geschaffen wird. Das kann aber ohne weiteres hingenommen werden, weil bei den Gestaltungsplänen eine Koordination auch ohne Systemwechsel sichergestellt werden kann.

§ 31 Abs. 3 VE PBG (Änderung von Gestaltungsplänen)

Gestaltungspläne können auf Antrag eines oder mehrerer Grundeigentümer, denen mindestens die Hälfte des Einzugsgebiets gehört, geändert werden. Der Antrag geht an den Gemeinderat bzw. in Eingemeindebezirken an den Bezirksrat. Das hohe Quorum für die Änderung von freiwilligen Gestaltungsplänen (Zustimmung sämtlicher Grundeigentümer) führte in der Vergangenheit oftmals zu Schwierigkeiten. Eine Angleichung an das Quorum für Gestaltungsplanpflichtgebiete gemäss § 30 Abs. 1 ist deshalb zweckmässig.

§ 36 Abs. 1 VE PBG (Bausperre)

Nach Eröffnung der Auflageverfahren können gemäss § 36 Abs. 1 PBG das zuständige Departement bzw. der Gemeinderat Bausperren anordnen. Danach können diese Behörden Bauvorhaben allgemein oder im Einzelfall entschädigungslos verbieten, wenn sie den im Entwurf vorliegenden Plänen oder Vorschriften widersprechen. Anzupassen ist einzig der Verweis auf das Verfahren für die kommunale Nutzungsplanung.

§ 36j Abs. 3

Die Erträge der Mehrwertabgaben sind einer Spezialfinanzierung zuzuweisen. Formaljuristisch und finanzhaushaltsrechtlich liegt eine Spezialfinanzierung und nicht ein Spezialfonds vor.

§ 43 Abs. 5 VE PBG (Verfahren der Ersatzvornahme)

Anstatt der Verordnung über die Flurgenossenschaften findet das Gesetz über die Flurgenossenschaften vom 28. Juni 1979 (FlurG, SRSZ 213.110) Anwendung. Abs. 5 wird an die neue Terminologie angepasst.

§ 52 Abs. 4 VE PBG (IVHB-Bestimmungen)

Im Kanton Schwyz waren die meisten Baubegriffe bisher formell und materiell in den Baureglementen der Gemeinden geregelt. Das PBG enthielt bis heute nur wenige Begriffsdefinitionen und Masse (vgl. §§ 59 – 61 PBG).

Die neuen Begriffe im PBG und in der PBV stützen sich auf die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) vom 22. Juni 2005. Das Baurecht war bis anhin in der Schweiz kantonal sowie im Kanton Schwyz sogar mehrheitlich auf kommunaler Ebene geregelt. So wurde beispielsweise die Gebäudehöhe in der Schweiz 26 Mal unterschiedlich definiert. Um diesem Regelungswirrwarr ein Ende zu setzen, lancierte die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) 2005 die IVHB.

Der Regierungsrat ist der IVHB per 1. Januar 2013 beigetreten. Anwendbar und verbindlich sind allein die im PBG und in der PBV aufgeführten Begriffe und Nutzungsziffern. Die Gemeinden sind an die Begriffsbestimmungen im PBG und in der PBV gebunden, wenn sie die entsprechenden Baubegriffe verwenden. Das Instrumentarium (Definitionen/Messweisen usw.) ist durch das PBG einheitlich vorgegeben (EGV-SZ 1994 Nr. 4). Die IVHB kommt nicht direkt zur Anwendung. Die in der Verordnung abgebildeten Skizzen haben hinweisenden Charakter. Ihnen kommt keine rechtsverbindliche Wirkung zu, d.h. insbesondere, dass die Bauherren und Projektverfasser weder im Baubewilligungs- noch in einem allfälligen Beschwerdeverfahren irgendwelche Rechte aus den Abbildungen in der Verordnung ableiten können. Massgebend sind allein der Gesetzestext und allfällige Erläuterungen in der Verordnung.

Anwendbar und verbindlich werden die IVHB-Bestimmungen allerdings erst dann, wenn eine Gemeinde den Zonenplan bzw. das Baureglement an die Begriffe und Messweisen der IVHB angepasst hat (vgl. Ausführungen zu den Übergangsbestimmungen nachfolgend).

§ 59 VE PBG Abs. 1 und 2 VE PBG (Grenzabstand)

Die Regelung zum Grenzabstand in Abs. 1 wird unverändert übernommen. Die IVHB hat keine Auswirkungen auf die Messweise.

Abs. 2 wird aufgehoben.

§ 60 Abs. 1 – 6 VE PBG (Mass und Ermittlung)

Abs. 1: Grenzabstand

Für Bauten bis und mit 25 m (heute: 20 m) Fassadenhöhe (heute: Gebäudehöhe) beträgt der Grenzabstand 50% der Fassadenhöhe, mindestens aber 3 m. Diese Bestimmung entspricht inhaltlich § 60 Abs. 1 des geltenden Rechts, wobei der Mindestgrenzabstand neu anhand der verschiedenen Fassadenhöhen und nicht mehr anhand der Gebäudehöhe bemessen wird. Aufgrund der Anpassung an die neuen Hochhausvorschriften zum Brandschutz beträgt die maximale Fassadenhöhe, von der noch nicht von einem Hochhaus gesprochen wird, neu 25 m und nicht mehr 20 m.

Der Grenzabstand ist eingehalten, wenn das Abstandsmass an jedem Punkt eingehalten ist. Vorspringende Gebäudeteile ragen über die Fassadenlinie hinaus und dürfen folglich in den Grenzabstand hineinragen.

Die Gemeinden können im Baureglement weiterhin grössere (nicht aber kleinere) Abstände festlegen (z.B. grosser Grenzabstand inkl. Mehrlängenzuschlag). Die kantonalen Mindestabstände (3 m bzw. halbe Fassadenhöhe) sollen belassen werden, damit bestehende Bauten nicht ins Unrecht versetzt werden.

Neben diesen (allgemeinen) Grenzabstandsvorschriften gelangen weitere Abstandsvorschriften zur Anwendung. Solche besonderen Abstände sind namentlich:

- Baulinien (diese gehen den anderen Abstandsvorschriften vor);
- Strassenabstand;
- Waldabstand;
- Gewässerabstand.

Ein zusätzlicher Grenzabstand für Bauten und Anlagen zur Bauzonengrenze wird im PBG nicht eingeführt (vgl. RRB Nr. 448/2019: Beantwortung des Postulats P 8/19). Sofern ein solcher nötig sein sollte, ist er von der zuständigen Baubewilligungsbehörde im Einzelfall festzulegen.

Abs. 2: Fassadenhöhe

Die Messweise der Fassadenhöhe ist in Abs. 2 geregelt. Die Fassadenhöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen der Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion und der dazugehörigen Fassadenlinie. Sie entspricht weitgehend der Definition der Gebäudehöhe nach § 60 Abs. 2 PBG im bisherigen Recht. Für den oberen Messpunkt massgebend ist jedoch neu nicht mehr der Schnittpunkt der Fassade mit der Dachhaut, sondern die Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion. Die Fassadenhöhe begrenzt das Mass, in dem Fassaden in Erscheinung treten. Als Dachkonstruktion gilt das Tragwerk ohne Isolation und Dachhaut.

Bei Flachdachbauten wird die Fassadenhöhe bis zur Oberkante der Brüstung gemessen, es sei denn, die Brüstung ist um ein festgelegtes Mass gegenüber der Fassadenflucht zurückversetzt. Als Brüstungen gelten auch durchbrochene Abschlüsse wie offene Geländerkonstruktionen.

Das zulässige Mass der Fassadenhöhe kann von den Gemeinden für traufseitige- und giebelseitige Fassaden sowie für berg- und talseitige Fassaden unterschiedlich festgelegt werden.

Dachaufbauten sind Bauteile, welche die Dachfläche höchstens um das festgelegte Mass gegen aussen durchbrechen. Überschreiten sie dieses Mass, so handelt es sich beispielsweise um Giebfassaden, Frontfassaden (bei Tonnendächern) oder überbreite Dachdurchbrüche, die bei der Bemessung der Fassadenhöhe angerechnet werden müssen.

Die Fassadenhöhe dient der Begrenzung des Masses, in dem Fassaden ohne Abgrabungen in Erscheinung treten dürfen und hat vor allem in stark geneigtem Gelände ihre Bedeutung. Wenn die talseitige Fassade bezüglich der Höhe, mit der sie in Erscheinung tritt, auch mit Berücksichtigung von Abgrabungen begrenzt werden soll, erfordert dies eine zusätzliche Regelung. Zur Definition der Höhe eines Gebäudes eignet sich die Fassadenhöhe in vielen Fällen weniger gut als die Gesamthöhe. Namentlich wenn eine Gemeinde die Anzahl der Vollgeschosse nicht festgelegt hat, genügt die Festlegung der Fassadenhöhe alleine nicht, um die Höhe einer Baute zu begrenzen.

Abs. 3: Massgebendes Terrain

Die IVHB definiert das massgebende Terrain als den natürlich gewachsenen Geländeverlauf. Dieser entspricht dem ausgemittelten gewachsenen Boden. Kann dieser infolge früherer Abgrabungen und Aufschüttungen nicht mehr festgestellt werden, ist vom natürlichen Geländeverlauf der Umgebung auszugehen. Diese Definition ist abschliessend, die Gemeinde darf keine davon abweichende Regelung treffen.

Das massgebende Terrain ist für die Gesamthöhe, Fassadenhöhe, unterirdische Bauten, Unterniveaubauten und Terrainveränderungen relevant und daher zentral für das Planen und Bauen. Es

ist (inhaltlich) identisch mit dem heutigen Begriff des gewachsenen Bodens gemäss § 60 Abs. 2 PBG.

Gemäss den Erläuterungen zur IVHB ist das massgebende Terrain, der seit langem bestehende weitgehend durch natürliche Prozesse entstandene Geländeverlauf und nicht der Geländeverlauf, der auf menschliche Eingriffe wie frühere Abgrabungen und Aufschüttungen zurückgeht. Mit anderen Worten: Es ist auf den Geländeverlauf, der ohne menschliches Zutun entstanden ist, abzustellen.

Der "natürlich gewachsene Geländeverlauf" wird grundsätzlich auf dem Baugrundstück selbst ermittelt. Ist das Baugrundstück unüberbaut und bestehen keine Anzeichen für eine Abgrabung oder eine Aufschüttung, erweist sich dies als unproblematisch. Niemand soll sich durch künstliche Eingriffe ins Gelände Vorteile beim Bauen verschaffen können.

Schwieriger wird es auf einem bereits überbauten Baugrundstück. Hier müssen die Veränderungen im Gelände weggedacht werden. Zudem lohnt sich ein Besuch im Baugesuchsarchiv; die in alten Baubewilligungen dokumentierten Zustände geben oft Hinweise auf den ursprünglichen Geländeverlauf. Schliesslich sind auch alte Gebäude wie Kirchen oder alte Bauernhäuser sowie Wegmarken und alte Bäume zu berücksichtigen. Weitergehende Abklärungen (Beizug von historischen Karten; Geometer; geologische Gutachten) können im Streitfall zweckmässig sein.

Kann der "natürlich gewachsene Geländeverlauf" auf dem Baugrundstück selbst infolge früherer Abgrabungen und Aufschüttungen nicht festgestellt werden, ist gemäss Satz 2 "vom natürlichen Geländeverlauf in der Umgebung auszugehen". Es sind also dieselben Abklärungen wie auf dem Baugrundstück selbst in der Umgebung vorzunehmen.

Wird das Terrain im Hinblick auf ein konkretes Bauvorhaben tiefer gelegt (abgegraben), so entspricht der neue Terrainverlauf nicht mehr dem massgebenden Terrain.

Wo der natürlich gewachsene Geländeverlauf unklar oder umstritten ist, muss die zuständige Baubehörde dessen Verlauf im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens hoheitlich festlegen.

Abs. 4: Bei der Fassadenhöhe nicht berücksichtigt werden

- a) die Höhe des Giebeldreiecks bei Giebelfassaden;
- b) Aufbauten bei Schräg- und Flachdächern;
- c) Attikageschosse und Dachbrüstungen, die bei mindestens einer ganzen Fassade gegenüber dem darunterliegenden Geschoss um die Höhe des Attikageschosses bzw. der Dachbrüstung zurückversetzt sind.

Dieser Absatz entspricht zumindest zum Teil § 60 Abs. 3 des geltenden Rechts. Dabei wurde bei Aufbauten auf das Drittelsmass (neu: maximal 40% der Fassadenlänge) verzichtet und bei Attikageschossen ist die neue Definition (Rückversetzung nur mehr bei einer ganzen Fassade um die Höhe des Attikageschosses bzw. der Dachbrüstung) anzuwenden. Zudem wird die Gebäudehöhe mit der Fassadenhöhe ersetzt. Somit gilt bei Attikageschossen und Dachbrüstungen neu im ganzen Kanton das gleiche Mass der Rückversetzung. Der Harmonisierung wird zusätzlich Rechnung getragen. Dies geht mit einer gewissen Beschränkung der Gemeindeautonomie einher.

Abs. 5 und 6: Dachneigungen über 45° und Messweise bei in der Höhe gestaffelten Bauten

Der revidierte Abs. 5 entspricht § 60 Abs. 4 des geltenden Rechts und der neue Abs. 6 entspricht § 60 Abs. 5 des geltenden Rechts, wobei die Gebäudehöhe mit der Fassadenhöhe ersetzt wird.

§ 61 Abs. 1 – 3 VE PBG (Kleinbauten, Unterniveaubauten und unterirdische Bauten)

Kleinbauten, Unterniveaubauten und unterirdischen Bauten und deren Abstände werden neu in der PBV definiert. Die Bewilligungsbehörde kann für diese Bauten, bei schriftlicher Einwilligung des Nachbarn, weiterhin das Bauen bis an die Grenze gestatten. Diese Bestimmung entspricht § 61 Abs. 3 des geltenden Rechts, wobei Unterniveaubauten den unterirdischen Bauten gleichgestellt werden. Bei Hauptbauten ist das Bauen bis an die Grenze nicht möglich (ausser bei Ungleichverteilung des Grenzabstandes, geschlossener Bauweise oder Ausnahmegewilligung).

Abs. 2 und 3 werden aufgehoben.

§ 63 Abs. 2 VE PBG (Gebäudeabstand bei Kleinbauten)

Kleinbauten dürfen unter sich und zu andern Gebäuden den Gebäudeabstand unterschreiten. Diese Bestimmung entspricht § 63 Abs. 2 PBG des geltenden Rechts, wobei Nebenbaute mit Kleinbaute ersetzt wird. Die übrigen Absätze in § 63 werden nicht verändert.

§ 66 Abs. 1 – 5 VE PBG (Gewässerabstand)

Nach Abs. 1 haben Bauten und Anlagen gegenüber Seen neu einen Mindestabstand von 15 m ab der Grenze der Wasserzone einzuhalten. Diese Bestimmung entspricht § 66 Abs. 1 des geltenden Rechts. Neu soll der kantonalrechtliche Gewässerabstand gegenüber Seen von 20 auf 15 m reduziert werden, weil der Gewässerraum gegenüber stehenden Gewässern gemäss Art. 41b Abs. 1 Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) ebenfalls 15 m beträgt. Für unterschiedliche Abstandsvorschriften zwischen Bundes- und kantonalem Recht bestehen keine hinreichenden (plausiblen) Gründe.

Abs. 2: Bei Fliessgewässern entspricht der Gewässerabstand dem Gewässerraum nach dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz).

Der kantonale Gewässerabstand (bei Fliessgewässern) und die Gewässerraumvorschriften des Bundes sollen vereinheitlicht werden. Diese Absicht hat der Gesetzgeber bei der Umwandlung der Motion M 8/19 (RRB Nr. 447/2019) in ein Postulat ausdrücklich bestätigt. Der kantonale Gewässerabstand soll nicht weitergehen, als die Gewässerraumvorschriften des Bundes. Anderslautende Zonen- und/oder Gestaltungspläne (z.B. Gewässerräume oder -baulinien) sind an die neuen Vorschriften anzupassen – vorher kommt dem revidierten § 66 PBG keine Gültigkeit zu.

Abs. 3: Sofern die Gemeinde im Zonenplanverfahren auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet hat, beträgt der Gewässerabstand mindestens 5 m von der oberen Böschungskante aus gemessen. Für grosse Fliessgewässer mit einer Abstandsbemessung von 8 m gemäss heute gültigem PBG besteht kein Verzichtungsgrund für eine Gewässerraumauscheidung gemäss GSchG. Daher ist diese spezielle Abstandregelung für die in § 2 Bst. b des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973 (KWRG, SRSZ 451.100) namentlich aufgezählten Fliessgewässer nicht mehr erforderlich.

Nach Abs. 4 dieser Bestimmung ist die Unterschreitung des Gewässerabstands ausnahmsweise zulässig, wenn:

- a) die Hochwassersicherheit gewährleistet ist;
- b) der Zugang und die ungehinderte Zufahrt zum Gewässer für den Unterhalt sichergestellt oder nicht erforderlich sind; und
- c) keine ökologischen Interessen entgegenstehen.

Die Unterschreitung des Gewässerabstands bildet die Ausnahme. Nur wenn der Gewässerabstand im Zonenplan nicht grundeigentümergebunden festgelegt worden ist und die drei Kriterien kumulativ erfüllt sind, ist eine Unterschreitung überhaupt zulässig. Ausnahmen zur Beanspruchung des Gewässerraums nach der Gewässerschutzverordnung richten sich nach Bundesrecht.

Nach Abs. 5 bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stellen:

- a) Baubewilligungen im Gewässerraum;
- b) Unterschreitung des Abstands nach Abs. 4 dieser Bestimmung.

Mit der Reorganisation des Umweltdepartements ab 1. Juli 2020 ist neu das Amt für Gewässer sowohl für Baubewilligungen im Gewässerraum als auch für die vorgängige Zustimmung zur Unterschreitung des kantonalen Gewässerabstandes zuständig. Die Zustimmung des ARE gemäss § 47 Abs. 3 PBV ist nicht mehr zweckmässig. Dies hat zur Folge, dass auch § 47 Abs. 3 PBV entsprechend anzupassen und die Zuständigkeiten neu zu regeln sind.

Nach dem neuen Absatz 6 ist die Zugänglichkeit für den Gewässerunterhalt im Zonenplan sicherzustellen, zumindest dort, wo ungenügende Zugänglichkeiten bestehen. Somit kann der Gewässerunterhalt durch die Unterhaltsbelasteten (z.B. Wuhrkorporationen) besorgt werden.

§ 69 Abs. 1 VE PBG (Hochhäuser)

Neu gelten Bauten mit einer Fassadenhöhe von mehr als 25 m als Hochhäuser. Diese Anpassung erfolgt aufgrund von revidierten Brandschutzvorschriften.

In Abs. 2 gibt es keine Änderungen. Die (kommunale) Bewilligungsbehörde legt die Baurechtsvorschriften weiterhin unter Berücksichtigung des Schattenwurfs, der Interessen der Nachbarn und der örtlichen Verhältnisse fest.

§ 75 Abs. 5 VE PBG (Bewilligungspflicht für Werkleitungen)

Die zweite Satzhälfte von Abs. 5 ist zu streichen. Werkleitungen, die Gegenstand eines Nutzungs- oder Projektgenehmigungsverfahrens waren, benötigen ebenfalls eine Baubewilligung. Im Nutzungs- und Projektgenehmigungsverfahren wird allein die Trasse für das Erschliessungswerk festgelegt (Linienführung). Für die technischen Details braucht es zusätzlich ein Baubewilligungsverfahren, in dem die zuständigen kantonalen und kommunalen Bewilligungsbehörden das Baugesuch beurteilen und auf die übergeordneten gesetzlichen Grundlagen (Gewässer- und Umweltschutz etc.) hin überprüfen können.

§ 75 Abs. 7 VE PBG (Ausdehnung Meldepflicht für Solaranlagen)

Das kantonale Recht kann bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen andere (als i.S.v. Art. 18a Abs. 1 RPG bewilligungsfreie) Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können. Solaranlagen auf Kultur- oder Naturdenkmälern von kantonal- oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer Baubewilligung. Sie dürfen solche Denkmäler nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 18a Abs. 3 RPG). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG).

Mit diesem neuen Absatz sollen Solarenergieprojekte in bestimmten Arten von Bauzonen und an Fassaden vereinfacht bewilligt werden können. So soll die Meldepflicht auch auf Solaranlagen auf Dächern und Fassaden in wenig empfindlichen Zonen (Industrie- und Gewerbezone sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen) ausgedehnt werden und zwar auch dann, wenn sie nicht

nach Art. 32a RPV genügend angepasst sind. Nicht genügend angepasste Solaranlagen in anderen Bauzonen sollen dagegen nicht privilegiert werden.

Sofern sich in der Nachbarschaft der erwähnten Zonen Natur- oder Kulturdenkmäler (oder Schutzzonen) befinden, können die zuständigen Bewilligungsbehörden Widerspruch gemäss § 75 Abs. 6 PBG gegen das Meldeverfahren erheben und die Solaranlage wird dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren unterstellt (mit Publikation im Amtsblatt).

§ 91 Abs. 1 VE PBG

Nach Art. 36 Abs. 3 RPG gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone, solange keine Bauzonen bestehen. Nach § 16 Abs. 1 des geltenden PBG bestimmt der Regierungsrat dieses weitgehend überbaute Gebiet. Derzeit bestehen solche vorläufigen Bauzonen im Kanton Schwyz noch für die Gemeinden Riemenstalden und Innerthal. Beide Gemeinden arbeiten derzeit daran, eine ordentliche Nutzungsplanung zu schaffen. Die Regelung mit der Kompetenz des Regierungsrates, das vorläufig überbaute Gebiet zu bezeichnen, wird daher von § 16 Abs. 1 in den Abschnitt Schluss-, Straf- und Übergangsbestimmungen verschoben (§ 91 Abs. 1 VE PBG).

Im Übrigen erfährt die geltende Bestimmung von § 91 Abs. 1 PBG keine Veränderungen.

8. Änderungen in weiteren Gesetzen (§ 93 Abs. 2 Bst. c)

Die Anpassung der weiteren Gesetze erfolgt je nach Wahl des Nutzungsplanverfahrens.

§ 4a Abs. 2 VE KWaG (Einwendungen gegen Waldfeststellung und Rodung)

In § 4a des Waldgesetzes vom 21. Oktober 1998 (KWaG, SRSZ 313.110) wird das Verfahren für die Waldfeststellung und die Rodung festgelegt, soweit in einem Nutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahren solche erforderlich sind. Verwiesen wird dabei auf das Auflage- und Einspracheverfahren gemäss dem Planungs- und Baugesetz. Da im Nutzungsplanverfahren das Einsprache durch das Einwendungsverfahren ersetzt wird, ist zweiter Absatz durch das Einwendungsverfahren zu ergänzen. Wird demnach in einem Nutzungsplanverfahren eine Waldfeststellung getroffen bzw. eine Rodung bewilligt, so werden diese Anordnungen in den Planentwurf aufgenommen. Dagegen können Einwendungen erhoben werden. In einem Baubewilligungsverfahren kann in Bezug auf eine Waldfeststellung oder eine Rodung Einsprache nach Massgabe von § 80 PBG erhoben werden. Somit ändert sich für das Baubewilligungsverfahren und die Variante «Einspracheverfahren» nichts gegenüber der heutigen Fassung (vgl. § 4a Abs. 2 KWaG).

§ 22 Abs. 2 VE EGzGSchG (Verfahrensabwicklung)

Im geltenden § 22 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 19. April 2000 (EGzGSchG, SRSZ 712.110) wird für die Ausscheidung von Grundwasserschutzzonen auf die Verfahrensvorschriften für die kommunale Nutzungsplanung in den §§ 25 ff. PBG verwiesen. Von der Ausgestaltung her wird diese Art der Nutzungsplanung in Anlehnung an die Konzessions- und Baubewilligungsverfahren abgewickelt. Es ist daher angezeigt, wie beim ebenfalls die Grundordnung überlagernden Gestaltungsplan diese Nähe auch hinsichtlich der Verfahrensabwicklung zu suchen. Entsprechend ist auf die Verfahrensordnung für die Gestaltungspläne zu verweisen.

9. Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

Im Zentrum der Vorlage stehen die Anpassungen des Verfahrens für die kantonale und kommunale Nutzungsplanung. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, dass diese Änderungen

rasch zum Tragen kommen. Verfahren, für die bereits wesentliche Schritte unternommen worden sind, sollen zwar noch nach den bisherigen Regeln abgewickelt werden. Eine Wiederholung ist demnach nicht erforderlich. Alle anderen Nutzungsplanungen, die noch nicht bis zum Auflageverfahren vorangetrieben worden sind, sollen dann aber nach den geänderten Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften angegangen werden müssen. Die neuen Vorschriften gehen insbesondere auch abweichenden Vorschriften im kommunalen Recht vor.

Die Gemeinden haben die harmonisierten Begriffe, Messweisen und Nutzungsziffern innert einer Frist von fünf Jahren ins kommunale Recht (namentlich ins Baureglement) zu übernehmen. Diese Frist kann vom Regierungsrat auf begründetes Gesuch hin um maximal drei Jahre verlängert werden.

10. Auswirkungen der Änderungen

10.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Finanzielle und personelle Konsequenzen ergeben sich aus dem Revisionsvorhaben kaum. Das Nutzungsplanungsverfahren auf Stufe Kanton und Gemeinden wird einander angeglichen. Die Straffung der kommunalen Nutzungsplanung sollte mit der damit einhergehenden Vereinfachung eher weniger personelle Ressourcen binden. Demgegenüber verlangt das neue Verfahren eine konsequente und überlegte Führung durch die relativ knapp bemessenen Verfahrensabschnitte. Die Stärkung der Richtplanung dürfte mehr personelle Ressourcen binden als bisher. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich für den Kanton und die Gemeinden im Ergebnis weder ein Mehr- noch ein Minderaufwand resultiert. Die Bürgerinnen und Bürger dürften aber von einem überzeugenderen und rascheren Verfahren profitieren, bei dem die Stimmberechtigten angemessen eingebunden werden.

10.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Mit dem neuen Verfahren für die Nutzungsplanung soll vor allem Rechtssicherheit und -gleichheit geschaffen werden. Das ist ein wichtiger Mehrwert für Gesellschaft und Wirtschaft. Derselbe lässt sich aber naturgemäss nicht finanziell quantifizieren. Sodann erlaubt die vorgeschlagene Vereinigung der Rechtsmittel- und Beschlussverfahren insgesamt eine Beschleunigung der Nutzungsplanungsverfahren. Diesen Vorteilen steht die Aufgabe der Einsprache gegenüber. Eine Kompensation dieses Verlusts kann mit dem vorgeschlagenen Einwendungsverfahren und in der (beschränkten) Zulassung von Abänderungsanträgen in der Gemeindeversammlung aufgewogen werden. Zudem wird aufgrund der neuen Herausforderungen in der Raumplanung ein stärkeres Gewicht auf die Richtplanung als strategische Planung für die Gemeinden gelegt. Die Planungshoheit der Gemeinden erfährt dadurch eine Stärkung.

Die Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen entspricht einem breiten Bedürfnis und liegt im volkswirtschaftlichen Interesse. Mit der formellen Vereinheitlichung wird das Planungs- und Baurecht für die Wirtschaft und Bevölkerung vereinfacht. Insbesondere Architekten und Planer werden direkt von diesen Vereinfachungen und Vereinheitlichungen profitieren, was auch dem Bürger zu Gute kommen dürfte.

10.3 Auswirkungen auf die Bezirke und Gemeinden

Die Gemeinden und Bezirke sind vom Revisionsvorhaben erheblich betroffen. Sie haben insbesondere ihre Baureglemente (inkl. Nutzungsziffern) innerhalb von fünf bzw. in begründeten Fällen innert spätestens acht Jahren an das neue Recht anzupassen und dieses neue Recht auch anzuwenden. Deshalb wurden und werden Vertreter der Gemeinden und Bezirke bzw. der VSZGB peri-

odisch in die Arbeiten miteinbezogen. Zudem wird das Volkswirtschaftsdepartement den Gemeinden im Zuge der Nutzungsplananpassungen Unterlagen (z.B. Musterbaureglemente) und weitere Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt somit das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 26. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

11.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV 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;
- d) 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.

12. Zeitplan

Der Ablauf der vorliegenden Teilrevision gestaltet sich wie folgt:

Zeitraumen	Tätigkeit	Zuständigkeit
<i>2018</i>		
Oktober	Auftragserteilung zur Revision	Regierungsrat
<i>2019</i>		
April – September	Anpassen Revision PBG I	VD
23. Oktober	Annahme Revision PBG I	Kantonsrat
November / Dezember	Ausarbeiten Entwurf PBG II	VD
<i>2020</i>		
Januar - April	Ausarbeiten Bericht und Vorlage PBG II	VD
1. März	Inkrafttreten PBG I	Regierungsrat
Mai	Mitberichtsverfahren PBG II	VD
Juni – Dezember	Überarbeitung Bericht und Vorlage	VD
<i>2021</i>		
März - Ende Mai	Vernehmlassungsverfahren PBG II	Regierungsrat
Juni – August	Überarbeitung Bericht und Vorlage	VD
September	Bericht und Vorlage an Kantonsrat	Regierungsrat
Oktober	Kommissionsberatungen	RUVEKO
Dezember	Beratung PBG II im Kantonsrat	Kantonsrat
<i>2022</i>		
Juni	(evtl. Volksabstimmung)	Stimmbürger

frühestens 1. Juli 2022	Inkrafttreten	Regierungsrat
-------------------------	---------------	---------------