Regierungsrat des Kantons Schwyz

Beschluss Nr. 751/2023
Schwyz, 24. Oktober 2023 / ju

Teilrevision Planungs- und Baugesetz 3. Etappe
Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) ist seit dem 1. September 1988 in Kraft und wurde letztmals in den Jahren 2018/2019 (1. Etappe) und 2022 (2. Etappe) revidiert. Themen der 1. Revisionsetappe waren der Mehrwertausgleich und die Baulandmobilisierung; in der 2. Etappe waren es das kantonale und kommunale Nutzungsplanverfahren, die Harmonisierung der Bauvorschriften und weitere Einzelanliegen.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 30. März 2022 bei der Beratung der 2. Etappe zwar eine weitere Teilrevision des PBG verabschiedet, aber die Anpassung bzw. Optimierung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens sowie eine allfällige innerkantonale Harmonisierung der Bauvorschriften offengelassen. Diese Themen wurden in der zuständigen kantonsrätlichen Kommission für Raumplanung-, Umwelt-, Energie- und Verkehr (RUVEKO) nochmals eingehend geprüft und diskutiert. Sie sollen zusammen mit den erheblich erklärten parlamentarischen Vorstössen zum Baubewilligungsverfahren mit dieser Vorlage (3. Etappe) im Kantonsrat beraten werden. Weiter gehören in diese 3. Etappe auch die Fragen der Digitalisierung und zusätzliche Einzelanliegen.

Obwohl das geltende Recht von der Rechtsprechung kritisiert wurde und parlamentarische Vorstösse zur Straffung des Nutzungsplanverfahrens eingereicht wurden, vertritt der Regierungsrat weiterhin dezidiert die Auffassung, dass kein anderes Nutzungsplanverfahren wesentliche zeitliche Vorteile bringt, weshalb keine grundsätzliche Änderung vorgesehen wird. Das geltende Verfahren ist jedoch im Gesetz klarer abzubilden. Auch beim Baubewilligungsverfahren ist am bestehenden formellen Einspracheverfahren festzuhalten, jedoch hinsichtlich der Verfahrensökonomie sind einzelne Anpassungen vorzunehmen. Auf eine innerkantonale Harmonisierung der Baubegriffe wird verzichtet, da keine Notwendigkeit dafür besteht. Hingegen soll mit einzelnen Bestimmungen die Digitalisierung im Planungs- und Baurecht weiter vorangetrieben werden. Zudem sollen mit verschiedenen Einzelanpassungen Verbesserungen erzielt werden. Wie im gesamten kantonalen Nebenstrafrecht soll auch die Verletzung von Bauvorschriften weiterhin ein Offizialdelikt bleiben und nicht von einem Strafantrag abhängig sein.

2. Ausgangslage

2.1 Teilrevisionen 1. und 2. Etappe des Planungs- und Baugesetzes

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 14. März 2018 bzw. 23. Oktober 2019 eine erste Teilrevision des PBG verabschiedet, die vor allem den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabgabe) und Massnahmen zur Baulandmobilisierung zum Gegenstand hatte. Diese Teilrevision trat auf den 1. Juli 2018 bzw. 1. März 2020 in Kraft.

Die 2. Etappe befasste sich vor allem mit der Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der kommunalen Nutzungsplanung, der Vereinheitlichung der Baubegriffe und weiteren Einzelanliegen (RRB Nr. 750 vom 26. Oktober 2021: Bericht und Vorlage an den Kantonsrat). Der Kantonsrat entschied am 30. März 2022 über diese 2. Etappe. Er beschloss, aus der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe auszutreten. In der Debatte wurde eingebracht, eine innerkantonale Harmonisierung zu prüfen. Weitere Detailänderungen betreffend das Verfahren für Materialabbau und Deponien, Gewässerraum und Gewässerabstand sowie Hochbauten wurden angenommen. Diese Bestimmungen traten auf den 1. Juli 2022 in Kraft. Hingegen beschloss er zwei parlamentarische Vorstösse nicht abzuschreiben, nämlich das Postulat P 3/12, das sich mit dem kommunalen Nutzungsplanverfahren befasst, und das Postulat P 8/19 betreffend Grenzabstandspflicht zwischen Bau- und Landwirtschaftszone. Diese Themen sollen in einer Teilrevision 3. Etappe nochmals behandelt werden.

Ebenso soll die Digitalisierung im Rahmen der 3. Etappe für das Planungsverfahren und die Mehrwertabgabe weiterentwickelt und hybride Abläufe eliminiert werden. Bereits mit der Teilrevision vom 19. September 2007 wurde in § 91 Abs. 3 und 4 PBG die rechtliche Grundlage für das elektronische Baubewilligungsverfahren (eBau) geschaffen. Seit dem 1. Dezember 2022 ist in allen Gemeinden eBau eingeführt.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

Im Zusammenhang mit dem Planungs- und Baurecht sind verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht und vom Kantonsrat erheblich erklärt worden. Diese sollen mit dieser Vorlage bearbeitet und erledigt werden.

Die nachfolgenden Motionen sind erheblich erklärt worden, weshalb der Regierungsrat beauftragt ist, dem Kantonsrat zu diesen Themen eine Vorlage zu unterbreiten (§ 64 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 [GOKR, SRSZ 142.110]):

- M 3/19 «Volle statt nur angemessene Entschädigung bei missbräuchlichen Rechtsmittelverfahren und verwaltungsrechtlichen Klagen»: RRB Nr. 592 vom 3. September 2019, erheblich erklärt am 23. Oktober 2019 (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2019, S. 1099 ff.);
- M 4/19 «Keine automatische Bauverhinderung bei Beschwerden gegen eine Baubewilligung»: RRB Nr. 578 vom 27. August 2019, erheblich erklärt am 23. Oktober 2019 (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2019, S. 1096 ff.);
- M 14/22 «Solaranlagen vereinfacht bewilligen»: RRB Nr. 912 vom 29. November 2022; erheblich erklärt am 15. Februar 2023 (KR-Protokoll vom 15. Februar 2023, S. 1398).

Zudem hat der Kantonsrat die nachfolgenden Vorstösse als Postulate erheblich erklärt, was den Regierungsrat zur Prüfung und Berichterstattung über die entsprechenden Anliegen verpflichtet (§ 65 GOKR):

- P 3/12 «Anpassung und Vereinfachung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens»: RRB Nr. 980 vom 2012, erheblich erklärt 21. November 2012 (KR-Protokoll vom 21. November 2012, S. 180 ff.; vgl. auch oben Ziff. 2.1);

– P 2/19 «Abschaffung der Baueinsprache»: RRB Nr. 577 vom 27. August 2019, erheblich erklärt am 23. Oktober 2019 (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2019, S. 1091 ff.);
– M 2/19 «Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren»: RRB Nr. 577 vom 27. August 2019, als Postulat erheblich erklärt am 23. Oktober 2019 (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2019, S. 1091 ff.);
– P 8/19 «Grenzabstandspflicht zwischen Bau- und Landwirtschaftszone»: RRB Nr. 448 vom 25. Juni 2019, erheblich erklärt am 18. September 2019 (KR-Protokoll vom 18. September 2019, S. 1067 ff.);
– M 13/21 «Strafrecht – Das letzte Mittel zur Durchsetzung der Rechtsordnung bei Bauvorhaben»: RRB Nr. 349 vom 26. April 2022, als Postulat erheblich erklärt am 30. Juni 2022 (KR-Protokoll vom 29./30. Juni 2022, S. 1113 ff.).

2.3 Teilrevision 3. Etappe des Planungs- und Baugesetzes: Einheitsvorlage

Auf Anregung der RUVEKO legt der Regierungsrat für alle bisher unerledigten Themen aus dem Planungs- und Baubereich mit der 3. Etappe eine einzige Vorlage vor. Dies ist zwar anspruchsvoll, da ganz unterschiedliche Themen aus dem formellen und materiellen Planungs- und Baurecht betroffen sind, aber das PBG soll nicht zu einer dauernden Gesetzgebungsbaustelle werden, zumal seitens des Bundes bereits eine weitere Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ansteht, die sich wiederum auf die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung auswirkt.

Mit der Teilrevision 3. Etappe sollen die verbliebenen Anliegen geprüft und je nach Beurteilung gesetzlich umgesetzt werden. Zudem können die Anliegen – ohne Gesetzesanpassungen – teilweise auch auf Verordnungsstufe bzw. allein durch organisatorisch-administrative Massnahmen (z. B. im operativen Baubewilligungsverfahren) realisiert werden.

Zusammengefasst beinhaltet die 3. Etappe folgende Bereiche:

– kommunales Nutzungsplanverfahren (nachfolgend 3.);
– Schwyzerische Harmonisierung der Baubegriffe (4.);
– Baubewilligungsverfahren (5.);
– Digitalisierung (6.);
– Diverses: Mehrwertabgabe, Gewässerabstand und Gewässerraum, Zonengrenzabstand, Solaranlagen, Strafbestimmungen (7.).

3. Kommunales Nutzungsplanverfahren

3.1 Ausgangslage

Am 3. April 2012 hatte Kantonsrat Christoph Pfister das Postulat P 3/12 «Koordination des Beschwerde- und Genehmigungsverfahrens in der Nutzungsplanung» eingereicht. Nach anderen vorgezogenen, dringenden Revisionsthemen hatte sich der Regierungsrat in RRB Nr. 750 vom 26. Oktober 2021 (PBG 2. Etappe) ausführlich mit dem kommunalen Nutzungsplanverfahren auseinandergesetzt. Einem «Einwendungsverfahren» mit Abänderungsmöglichkeiten an der Gemeindeversammlung, welches sich auf ein Gutachten der Experten Prof. Dr. August Mächler und Dr. Josef Hensler stützte, wurde das bisherige «Einspracheverfahren» mit allfälligen Modifikationen betreffend Vorprüfung und Genehmigung gegenübergestellt. Der Regierungsrat hatte diese beiden Verfahrensmodelle in die Vernehmlassung gegeben und unter verschiedenen Aspekten geprüft. Er ist damals zum Schluss gekommen, dass keines der Verfahren, insbesondere das Verfahren mit Abänderungsmöglichkeiten an der Gemeindeversammlung, einen wesentlichen Vorteil gegenüber dem bisherigen Verfahren aufweise. Auch die Gemeinden standen einem solchen «neuen» Verfahren ablehnend gegenüber. Insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Verfahrensablaufs sei bei keinem anderen Verfahren eine markante zeitliche Verfahrensverkürzung gegenüber

dem bisherigen Verfahren auszumachen. Es kann auf die ausführlichen Darlegungen des Regierungsrates im Bericht zur Teilrevision 2. Etappe (RRB Nr. 750/2021 vom 26. Oktober 2021) sowie in der Stellungnahme zu den Kommissionsbeschlüssen (RRB Nr. 147 vom 22. Februar 2022) verwiesen werden. Unter Würdigung sämtlicher Aspekte verzichtete der Regierungsrat darauf, in der Teilrevision 2. Etappe dem Kantonsrat ein anderes kommunales Nutzungsplanverfahren vorzuschlagen.

3.2 Diskussion und Ergebnis in PBG-Teilrevision 2. Etappe

In der kantonsrätlichen Debatte der Vorlage zur PBG-Teilrevision 2. Etappe wurde ungeachtet des vom Regierungsrat erstatteten Berichts beschlossen, das Postulat P 3/12 nicht abzuschreiben und die Diskussion um eine Straffung und Beschleunigung des Nutzungsplanverfahrens in der RUVEKO nochmals aufzunehmen. Nach einem Hearing mit externen Experten und Fachleuten aus der Verwaltung kam die Kommission zu folgenden Schlüssen:

- Die hängigen Revisionsthemen sind in einer einzigen Vorlage (3. Etappe) abzuhandeln.
- Die Mitwirkung der Bevölkerung im Nutzungsplanverfahren ist zu vertiefen und zu verstärken. Sie muss von Anfang an transparent sein.
- In der kantonalen Vorprüfung sind die rechtlichen Aspekte zu integrieren.
- An der Gemeindeversammlung sollen (materielle) Abänderungsanträge weiterhin nicht zulässig sein.
- Es ist zu prüfen, ob eine «provisorische» Genehmigung durch den Regierungsrat vor der Volksabstimmung über die Nutzungsplanung möglich sei.
- Auch wenn keine Änderung des Verfahrens erfolgen sollte, muss zumindest das heute gehandhabte Nutzungsplanverfahren aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit korrekt im Gesetz abgebildet werden.

3.3 Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat spricht sich weiterhin gegen eine umfassende Änderung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens aus. Anhand des durchgeführten Expertenpanels wurden erneut verschiedene Varianten zur Optimierung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens geprüft und abermals verworfen. Demokratische und rechtsstaatliche Mehrwerte oder Zeitgewinne sind bei sämtlichen geprüften Verfahrensvarianten nicht zu erwarten. Aus Sicht des Regierungsrates weist trotz eingehender Auseinandersetzung mit verschiedenen Varianten des Einsprache- sowie des Einwendungsverfahrens keine Variante offensichtliche Vorteile hinsichtlich Vereinfachung und Beschleunigung gegenüber dem heute praktizierten Verfahren auf. Die untersuchten Varianten unterscheiden sich teilweise nur in Nuancen; ein deutlicher Mehrwert ohne anderweitige Nachteile wird bei keiner der untersuchten Varianten erkannt. Auch Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung sollen in Übereinstimmung mit der RUVEKO weiterhin nicht zugelassen werden. Zudem soll das Rechtsmittelverfahren grundsätzlich vor dem politischen Prozess stattfinden, damit einerseits die Stimmberechtigten über eine möglichst rechtskonforme Vorlage abstimmen können und andererseits die Aufhebung von Urnenabstimmungen der Ausnahmefall bleibt. Eine Beschleunigung des Verfahrens ginge unbestrittenermassen mit einer Reduktion an direkt-demokratischer Mitbestimmung der Stimmberechtigten und Rechtsschutzinteressen von betroffenen Eigentümern, Organisationen und Verbänden einher. Zudem wurde das heute praktizierte Nutzungsplanverfahren weder von Anwendern noch von Gerichten oder den Stimmberechtigten jemals ernsthaft in Frage gestellt.
Die zur Diskussion gestellte Untervariante einer «provisorischen» Genehmigung durch den Regierungsrat vor der Urnenabstimmung erweist sich aus verschiedenen Gründen (insbesondere auch unter dem zeitlichen Aspekt) als rechtlich und praktisch fragwürdig:

- Eine Genehmigung bezieht sich grundsätzlich auf beschlossene Rechtsakte, also eine von den Stimmberechtigten beschlossene Nutzungsplanung. Dies wäre bei einer «provisorischen» Genehmigung vor der Urnenabstimmung nicht der Fall.

– Eine zeitliche Straffung des Verfahrens wäre mit dieser «provisorischen» Genehmigung nicht verbunden, da der Regierungsrat als Genehmigungsinstanz trotzdem zweimal über die Nutzungsplanung beraten und Beschluss fassen müsste (einmal «provisorisch» und einmal «definitiv»).
– Eine «provisorische» Genehmigung könnte den Stimmberechtigten eine falsche Sicherheit vermitteln, weil der Regierungsrat bei der definitiven Genehmigung von seiner früheren Meinung abweichen könnte. Ohnehin ändert eine Genehmigung vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichts nichts daran, dass sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht den Beschluss der Stimmberechtigten ändern können.

Deshalb verwirft der Regierungsrat eine «provisorische» Genehmigung, da dabei kein wesentlicher Vorteil hinsichtlich einer Verfahrensbeschleunigung zu erkennen ist.

3.4 Gesetzliche Regelung des aktuellen Nutzungsplanverfahrens

Der Regierungsrat stimmt aber der Beurteilung der RUVEKO zu, dass der heutige Gesetzestext das zu beachtende Verfahren nicht korrekt abbildet. Dies ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtssicherheit zu korrigieren. Deshalb soll im Gesetz das jetzt geltende und seit 14 Jahren praktizierte Verfahren korrekt abgebildet werden. Realität und Rechtslage müssen in Übereinstimmung gebracht werden. Im Übrigen wird aber keine grundsätzliche Änderung des Nutzungsplanverfahrens, das in dieser Form seit 1988 besteht, vorgeschlagen.
Hingegen soll einerseits die Mitwirkung der Allgemeinheit und der Betroffenen gestärkt sowie andererseits die kantonale Vorprüfung vertieft werden. Diese Verbesserungen im Mitwirkungs- und Vorprüfungsverfahren (§§ 25 und 27 PBG-E). werden unten in Ziff. 9. näher erläutert.

4. Vereinheitlichung der Baubegriffe (Harmonisierung)

4.1 Austritt aus der IVHB

Der Kanton Schwyz war per 1. Januar 2013 gestützt auf § 52 Abs. 3 PBG der Interkantonalen Vereinbarung über die Vereinheitlichung der Baubegriffe vom 22. September 2005 (IVHB) beigetreten. Die Umsetzung ins kantonale und kommunale Recht (PBG und Baureglemente) erfolgte aber nie. Dem Konkordat waren 18 Kantone beigetreten. An seiner Sitzung vom 30. März 2022 beschloss der Kantonsrat, als bisher einziger Kanton, wieder aus der IVHB auszutreten (KR-Protokoll vom 30. März 2022, S. 849 ff.). Aus der Beratung im Kantonsrat und der nachfolgenden Diskussion in der RUVEKO ergab sich, dass bis heute trotz Konkordat keine schweizweite Harmonisierung zustande gekommen ist, weil grosse Kantone dem Konkordat nicht beigetreten sind. Zudem stehen Vorbehalte einzelner Kantone einer vollständigen Harmonisierung entgegen. Im Sinne einer «kleinen» Harmonisierung solle der Regierungsrat aufzeigen, wo noch Handlungsbedarf für eine innerkantonale («schwyzerische») Harmonisierung der Baubegriffe bestehe, zumal im kantonalen Recht bereits verschiedene Baubegriffe in allen Gemeinden einheitlich anzuwenden seien.

4.2 Schwyzerische Vereinheitlichung der Baubegriffe

Eine Schwyzer Vereinheitlichung der Baubegriffe und Nutzflächenziffern wurde im Zuge der vorliegenden Revisionsetappe erneut geprüft. Das Volkswirtschaftsdepartement hat dafür bei den Bezirken, Gemeinden und Gerichten eine Umfrage gemacht. Die Rückmeldungen waren unterschiedlich. Zahlreiche Gemeinden möchten an ihren Nutzflächenziffern und Baubegriffen in den Baureglementen festhalten und sprachen sich gegen eine innerkantonale Vereinheitlichung aus. Nur eine Minderheit der Gemeinden standen vollständig hinter den neuen Begrifflichkeiten im Sinne der IVHB. Weiter ist nicht offensichtlich, welche Baubegriffe und Messweisen sich zusätzlich für eine Vereinheitlichung anbieten. Solange nicht ausgewiesen ist, was aufgrund von Rechtsanwendungsproblemen vereinheitlicht werden soll, machen Harmonisierungsbestrebungen wenig Sinn.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäss kantonalem Recht bereits die folgenden Begriffe und Messweisen in allen Gemeinden gleich gelten: Grenzabstand (§ 59 PBG), Gebäudehöhe (§ 60 Abs. 2 und 3 PBG), vorspringende Gebäudeteile (§ 59 Abs. 2 PBG), gewachsener Boden/gewachsenes Terrain (§ 60 Abs. 2 PBG), Nebenbaute (§ 61 Abs. 1 PBG), unterirdische Baute (§ 61 Abs. 2 PBG), Gebäudeabstand (§ 63 PBG), Strassenabstand (§ 65 PBG), Abstand gegenüber Seen und Fliessgewässern (§ 66 PBG), Waldabstand (§ 67 PBG), Hochhäuser (§ 69 PBG). Insofern besteht bereits eine breite «schwyzerische» Harmonisierung. § 31 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997 (PBV, SRSZ 400.111) schreibt denn auch vor, dass die im Gesetz geregelten Messweisen für den Erlass kommunaler Bauvorschriften verbindlich sind. Zusätzlich wurden in den §§ 32 ff. PBV Detailbestimmungen zu den Begriffen und Messweisen erlassen, die in allen Gemeinden gelten.

Nachdem die Gemeinden nicht mehr verpflichtet sind, in ihren Reglementen Nutzflächenziffern vorzusehen (vgl. § 21 Abs. 2 Bst. a PBG), ist auch diesbezüglich der Harmonisierungsbedarf nicht überzubewerten, zumal gemäss dieser Regelung die zulässigen Nutzungsziffern in der Verordnung bestimmt werden. Sollte sich neben den bereits einheitlich geregelten Begriffen und Messweisen tatsächlich ein zwingender Harmonisierungsbedarf ergeben, so hat der Regierungsrat bereits heute aufgrund seiner Verordnungskompetenz (§§ 21 Abs. 2 Bst. a, 52 Abs. 3 PBG) die Möglichkeit, weitere einheitliche Begriffe und Messweisen zu definieren. Deshalb sollen nach Ansicht des Regierungsrates mit der Teilrevision des PBG 3. Etappe auf Gesetzesstufe weder weitere Baubegriffe noch Nutzflächenziffern innerkantonal vereinheitlicht werden.

An der Kantonsratssitzung vom 30. März 2022 und an verschiedenen Sitzungen der RUVEKO wurde überdies vorgebracht, dass das ganze Baurecht bereits heute überreglementiert sei und die Verdichtung nach innen regelmässig an den strengen Vorschriften zu den Nutzungsmassen scheitere. Auch aus diesem Grund sind zusätzliche Regelungen zu den Nutzflächenziffern und eine innerkantonale Angleichung abzulehnen.

Zudem müssten sämtliche Gemeinden ihre Baureglemente innert einer bestimmten Frist an die übergeordneten kantonalen Baubegriffe anpassen. Dies hätte hohe Kosten und lange Verfahrensdauern zur Folge. Auch könnte aufgrund eines behaupteten Eingriffs in die Gemeindeautonomie nicht ausgeschlossen werden, dass die vereinheitlichten Begriffe in einer Urnenabstimmung abgelehnt würden.

4.3 Haltung des Regierungsrates

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das PBG bereits heute viele Begriffe und Messweisen innerkantonal vereinheitlicht hat und diesbezüglich eine «schwyzerische» Harmonisierung bereits besteht. Einer Vereinheitlichung weiterer Begriffe stehen die meisten Gemeinden ablehnend gegenüber, was unter dem Aspekt der Gemeindeautonomie auch nachvollziehbar ist. Sollte sich zukünftig trotzdem ein dringender Anpassungs- bzw. Harmonisierungsbedarf ergeben, steht dem Regierungsrat nach § 52 Abs. 2 PBG bereits heute die Kompetenz zu, die entsprechenden Baubegriffe, Messweisen und Verfahrensabläufe auf dem Verordnungsweg verbindlich für alle Gemeinden zu regeln. Der Regierungsrat verzichtet deshalb darauf, auf Gesetzesstufe weitere Baubegriffe zu vereinheitlichen.

5. Baubewilligungsverfahren

Im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren wurden vier parlamentarische Vorstösse erheblich erklärt. Diese Vorstösse verlangen die Prüfung der Abschaffung der formellen Einsprache bzw. eines Wechsels zu einem nichtstreitigen, erstinstanzlichen Verfahren (P 2/19). Zudem sollen weitere Verfahrensstraffungen bzw. Optimierungen geprüft werden (M 2/19). Gleichzeitig wird gefordert, dass Baubeschwerden keine aufschiebende Wirkung mehr zukommen soll

(M 4/19). Ebenso soll im Falle einer rechtsmissbräuchlichen Beschwerdeerhebung der obsiegenden Partei eine volle Parteientschädigung zugesprochen werden (M 3/19). Auch wenn im Fokus der erheblich erklärten parlamentarischen Vorstösse eine (weitere) Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens steht, dürfen in einer Gesamtsicht neben den Interessen von Bauherrschaft, Grundeigentümern und Investoren die Anliegen Dritter wie Nachbarn, Einsprechern, Verbänden und der Öffentlichkeit nicht ausser Acht gelassen werden.

Nachfolgend werden zuerst die in den Kantonen bestehenden unterschiedlichen Baubewilligungsverfahren dargestellt. Den Auswirkungen eines blossen Einwendungsverfahrens auf die Parteien und die Rechtsmittelinstanzen folgt eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile eines Einwendungs- bzw. Einspracheverfahrens. Gestützt darauf kommt der Regierungsrat zum Schluss, am bestehenden Einspracheverfahren festzuhalten. Abschliessend werden noch andere Möglichkeiten der Verfahrensstraffung geprüft.

5.1 Kantone mit Einspracheverfahren

Wie der Kanton Schwyz kennen die meisten anderen Kantone nach der Einreichung eines Baugesuchs ein förmliches Auflage- und Einspracheverfahren. Während einer meist 20-tägigen Auflagefrist können Berechtigte gegen das geplante Vorhaben Einsprache machen, in denen sie die Gründe, die gegen ein Bauvorhaben sprechen, vorbringen können bzw. müssen. Diese Rügen stützen sich vor allem auf planungs-, bau-, umweltschutz- und gewässerschutzrechtliche Normen von Bund, Kanton und Gemeinden.

Nach Einreichung einer Einsprache läuft ein formalisiertes Einspracheverfahren ab, indem die Bauherrschaft zur Einsprache Stellung nehmen kann (rechtliches Gehör). Alle Parteien des erstinstanzlichen Verfahrens (Einsprecher, Bauherrschaft) haben vollständige Akteneinsicht und sie können sich an allen Beweisabnahmen beteiligen, d. h. an Augenscheinen teilnehmen und sich zu allen später erhobenen Akten, Unterlagen usw. vor dem Baubewilligungsentscheid äussern. Das Einspracheverfahren ist damit auch Bestandteil der Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie der massgeblichen, anwendbaren Normen (Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Art. 35–35c, NN. 12 ff.). Der Einsprecher hat einen Rechtsanspruch darauf, dass auf seine (relevanten) Argumente eingegangen wird und sich die Baubehörde im Einspracheentscheid bzw. in der Baubewilligung damit befasst.

Da Einsprecher wie Baugesuchsteller förmliche Verfahrensparteien sind, können sie den Entscheid über das Baugesuch und die Einsprache mit einem (formellen) Rechtsmittel an die nächsthöhere Instanz weiterziehen. Kurz: Nur wer im erstinstanzlichen Verfahren auch Einsprache erhoben hat, ist später grundsätzlich zur Beschwerde gegen die Baubewilligung befugt. Das Erheben einer Einsprache ist damit formelle Voraussetzung für die spätere Teilnahme am Beschwerdeverfahren (Andreas Baumann, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 60 NN. 67 ff.).

5.2 Kantone mit Einwendungsverfahren

Auch beim Einwendungsverfahren wird ein Baugesuch zuerst öffentlich bekanntgemacht (öffentliche Publikation). Wer Ansprüche, insbesondere für das nachfolgende Rechtsmittelverfahren, geltend machen will, muss entweder bei der erstinstanzlichen Bewilligungsbehörde Einwendungen erheben oder die Zustellung der Baubewilligung verlangen (Art. 62 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht im Kanton Schaffhausen [Baugesetz, BauG-SH] vom 1. Dezember 1997). Es genügt, nur die Zustellung der Baubewilligung zu verlangen, ohne irgendwelche Einwendungen gegen das Bauvorhaben vorzubringen (§ 315 Abs. 1 und 3 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975). Es können zwar Einwendungen vorgebracht werden, dies ist jedoch nicht Voraussetzung für die Verfahrensbeteiligung (David Dussy, Fachhandbuch öffentliches Baurecht, Zürich/Basel/Genf 2016, Ziff. 7.120). Wer den baurechtli-

chen Entscheid nicht oder nicht rechtzeitig verlangt hat, hat das Rekurs-/Beschwerderecht verwirkt (Art. 63 BauG-SH, § 316 Abs. 1 PBG-ZH). Die Zustellbegehren, zusammen mit allfälligen Einwendungen, werden der Bauherrschaft zur Kenntnis gebracht. Die Bauherrschaft kann zu den Einwendungen Stellung nehmen (Art. 62 Abs. 2 BauG-SH). Es schliesst sich jedoch kein förmliches Verfahren an, indem z. B. die Nachbarn Parteirechte ausüben können. Dies ist erst nach Erteilung der Baubewilligung im anschliessenden Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahren vor dem Baurekursgericht oder dem Regierungsrat der Fall.

Vollständig losgelöst von einem Einwendungsverfahren ist das Baurekursverfahren im Kanton Genf. Auch dort können zwar während der öffentlichen Auflagefrist Einwendungen vorgebracht werden (Art. 3 Abs. 2 Loi sur les constructions et les installations diverses vom 14. April 1988 [LCI-GE}). Dies ist jedoch nicht zwingend und es muss auch nicht die Baubewilligung innert der Auflagefrist verlangt werden. Die erteilte Baubewilligung hingegen wird wiederum im Amtsblatt veröffentlicht und dagegen kann innert 30 Tagen beim Verwaltungsgericht erstinstanzlich Beschwerde erhoben werden (Art. 145 Abs. 1 LCI-GE). Eine Verfahrensbeteiligung vor der Vorinstanz ist nicht Voraussetzung zur Beschwerdeerhebung.

Zusammenfassend ergibt sich, dass fast alle Kantone in Baubewilligungssachen ein formelles Auflage- und Einspracheverfahren kennen. Der Einsprecher ist Verfahrenspartei und kann als solche auch alle Verfahrensrechte ausüben. Mit der Baubewilligung wird auch formell über die Einsprache entschieden. Nur die drei Kantone Zürich, Schaffhausen und Genf kennen ein blosses Einwendungsverfahren.

5.3 Auswirkungen eines Einwendungsverfahrens auf Verfahrensparteien und Rechtsmittelinstanzen

Die wesentlichen Auswirkungen bei einem Wechsel zum Einwendungsverfahren können wie folgt zusammengefasst werden:

- Müssen Vorbehalte gegenüber einem Bauvorhaben nicht zwingend während des öffentlichen Auflageverfahrens vorgebracht werden, sondern kann nur der baurechtliche, erstinstanzliche Entscheid, d. h. die Baubewilligung, verlangt werden, so bleiben die übrigen Verfahrensparteien, insbesondere die Bauherrschaft, im Ungewissen darüber, was die Drittbetroffenen allenfalls an ihrem Bauvorhaben stört bzw. welche Vorbehalte gegen ein Bauvorhaben vorgebracht werden können. Der Baugesuchsteller bleibt während des ganzen erstinstanzlichen Verfahrens im Ungewissen, welche Rügen gegen sein Bauvorhaben allenfalls erst später im Rechtsmittelverfahren, d. h. im Beschwerdeverfahren vor einer oberen (gerichtlichen) Instanz, vorgebracht werden.
- Ohne Einwände im öffentlichen Auflageverfahren erhalten auch die kommunalen und kantonalen Fachinstanzen keine Hinweise auf allfällige Mängel eines Bauprojekts oder auf besonders zu beachtende Gesichtspunkte eines Bauvorhabens oder Umstände, die nur Drittbetroffenen bekannt sind. Eine allumfassende Abklärung ist dann – trotz Untersuchungsgrundsatz – aus Sicht der Betroffenen nicht zwingend garantiert bzw. erfolgt dann allenfalls erst auf dem Beschwerdeweg (vgl. nachfolgend).
- Das Beschwerdeverfahren wird sich tendenziell in die Länge ziehen, da erst in diesem Verfahren die Einwände vorgebracht werden müssen und dementsprechend erst dann geklärt werden können. Einwände gegen die Anwendung kommunalen Rechts, die dann erst im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden, müssen – um die Gemeindeautonomie nicht zu verletzen – der Erstinstanz zur Stellungnahme unterbreitet werden, da sie sich ja mangels einer Einwendung im erstinstanzlichen Verfahren dazu in ihrer baurechtlichen Bewilligung gar nicht äussern konnte bzw. musste.
- Kommt hinzu, dass eine Rechtsmittelinstanz nicht gleich ausgestattet ist wie eine Erstinstanz, d. h. eine professionelle Baubewilligungsbehörde, die ausschliesslich erstinstanzlich Baugesuche beurteilt. Gerade das System des Kantons Zürich mit einem professionellen Baurekursge-

richt ist anders als das Rechtsmittelsystem im Kanton Schwyz aufgestellt. Das Baurekursgericht, das ausschliesslich für Baurekurse zuständig ist und erst im Rekursverfahren baurechtliche Rügen beurteilen muss, besteht hauptsächlich aus Baufachleuten als Richter und Baujuristen als Gerichtsschreiber.
- Ohne formelles Einspracheverfahren mit Schriftenwechseln kann die erstinstanzliche Bewilligungsbehörde das Baubewilligungsverfahren unabhängig von Drittinteressen bzw. -einwendungen abwickeln. Sie ist zwar auch ohne Einwendungen verpflichtet, ein Baugesuch auf die Übereinstimmung mit den anwendbaren öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu prüfen und damit dem Untersuchungsgrundsatz gemäss § 18 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) nachzukommen. Hingegen muss sie nicht jeden Verfahrensschritt bzw. jede Beweisabnahme allfälligen Einwendern mitteilen. Das Verfahren ist formfrei.
- Gewisse Doppelspurigkeiten bzw. Schwierigkeiten können sich bei Bauvorhaben ergeben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterstehen. Bei solchen Bauvorhaben ist der Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zusammen mit dem Baugesuch öffentlich aufzulegen (§ 48 der Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz vom 3. Juli 2001 [VVzUSG, SRSZ 711.111]). Innert der öffentlichen Auflage können und müssen Eingaben zum Umweltverträglichkeitsbericht eingereicht werden. Solche Eingaben können nicht wie Rügen zum Projekt selbst erst im nachträglichen Rechtsmittelverfahren vorgebracht werden.

5.4 Vor- und Nachteile eines Einwendungsverfahrens

Als Vorteile eines Einwendungsverfahrens können angeführt werden:

- Das Verfahren ist formlos. Es besteht seitens der Personen, welche die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangen, kein Anspruch auf Verfahrensbeteiligung.
- Da das Verfahren kein formelles ist, wird es ohne Drittparteien durchgeführt. Verfahrensbeteiligte sind der Baugesuchsteller sowie die kommunalen und kantonalen Bewilligungsbehörden.
- Das Verfahren nimmt in der Regel wegen seiner Formlosigkeit in der ersten Instanz weniger Zeit in Anspruch.
- Legitimationsvoraussetzungen für Einwendungen und das Gesuch um Zustellung des baurechtlichen Entscheids müssen keine erfüllt werden, da erst im Beschwerdeverfahren die Beschwerdelegitimation geklärt werden muss. Es sind deshalb keine Abklärungen der Erstinstanz zur Legitimation erforderlich. Es kann jedermann den baurechtlichen Entscheid verlangen.
- Es ist ausschliesslich Sache des Bauherrn, sich mit jenen Personen auseinanderzusetzen, die den baurechtlichen Entscheid verlangen oder Einwendungen erhoben haben. Da das Verfahren formlos ist und die Erstinstanz auch nicht formell über eine Einsprache zu entscheiden hat, kommt ihr auch nicht die Aufgabe zu, zwischen der Bauherrschaft und allfälligen Opponenten zu vermitteln. «Einspracheverhandlungen» finden insofern keine statt.

Als Nachteile des formlosen Einwendungsverfahrens und damit gleichzeitig als Vorteile eines förmlichen Einspracheverfahrens sind aufzuführen:

- Das formlose Einwendungsverfahren führt zu einem Popularverfahren, da jedermann den baurechtlichen Entscheid verlangen kann, weil seine (formelle) Legitimation erst im Beschwerdeverfahren geprüft wird.
- Die (formelle) Auseinandersetzung über allfällige Einwendungen gegen ein Bauprojekt wird ins Beschwerdeverfahren verlagert. Damit wird das nachfolgende Beschwerdeverfahren, das eigentlich der Überprüfung einer erstinstanzlichen Entscheidung dienen soll, zu einem erstinstanzlichen Verfahren «degradiert».
- Da das Beschwerdeverfahren die Verfahrensrechte aller Parteien – insbesondere das rechtliche Gehör – wahren muss und im Beschwerdeverfahren unter Umständen verschiedene Beweismassnahmen und Abklärungen (nachträglich) vorgenommen werden müssen, kann sich das Beschwerdeverfahren zeitlich in die Länge ziehen.
- Bei einem formlosen Einwendungsverfahren besteht kein Rechtsanspruch auf Klärung der verschiedenen Einwendungen. Rechtsmittel können insofern keine erhoben werden.

- Die Erstinstanz könnte versucht sein, Baugesuche beispielsweise mangels Einwendungen nur noch oberflächlich zu prüfen im Vertrauen darauf, dass ja die eigentliche Prüfung im nachfolgenden Beschwerdeverfahren erfolgt.
- Muss während des öffentlichen Auflageverfahrens nur der baurechtliche Entscheid verlangt werden, so wird die Bauherrschaft über allfällige Einwände im Ungewissen gelassen. Müssen Einwände zwingend mit dem Gesuch um Zustellung des baurechtlichen Entscheids vorgebracht werden, muss wiederum entschieden werden, was mit Gesuchen ohne Einwände zu geschehen hat. Sind solche unbegründeten Zustellungsgesuche ungültig und fehlt damit eine Prozessvoraussetzung?
- Da die vorgebrachten Einwände in einem formlosen Verfahren vorgebracht werden und kein Einspracheverfahren stattfindet, ist es ausschliesslich Sache des Bauherrn, sich mit den Drittbetroffenen ins Einvernehmen zu setzen, was aber wegen der Formlosigkeit nichts an der Zustellung des baurechtlichen Entscheides ändert. Die Baubehörde muss und darf keine Vermittlungsbemühungen unternehmen.
- Das formlose Einwendungsverfahren ist mit verschiedenen Ungewissheiten verbunden, weil einerseits nicht zwingend Einwendungen vorgebracht werden müssen und dadurch anderseits die Bauherrschaft unter Umständen erst im Beschwerdeverfahren die Vorbehalte gegenüber ihrem Bauvorhaben erfahren und darauf reagieren kann. In diesem Zeitpunkt kann eine einvernehmliche Lösung erschwert sein.
- Selbst wenn mit dem Gesuch um Zustellung des Entscheids Einwände vorgebracht werden müssen, können im anschliessenden Rechtsmittelverfahren weitere zusätzliche Einwände und Vorbehalte gegenüber einem Bauvorhaben vorgebracht werden.
- Schliesslich hat sich das Einspracheverfahren im Kanton Schwyz in den letzten Jahrzehnten bewährt. Eine Umstellung des Verfahrens wäre für alle Beteiligten mit einem Zusatzaufwand verbunden.

5.5 Auswirkungen auf andere Bewilligungs- und Konzessionsverfahren

Neben dem Baubewilligungsverfahren kennen noch andere kantonalrechtlich geregelte Bewilligungs- und Konzessionsverfahren ein förmliches Einspracheverfahren. Entweder wird dieses Einspracheverfahren selbstständig geregelt oder es wird auf jenes nach dem PBG verwiesen. Dazu gehören:

- Projektgenehmigungsverfahren für öffentliche Strassen nach §§ 15 des Strassengesetzes vom 15. September 1999 (StraG, SRSZ 442.110);
- Bewilligungsverfahren für Wanderwege nach § 18 des Kantonalen Fuss- und Wanderweggesetzes vom 18. Mai 2004 (KFWG, SRSZ 443.210);
- Konzessionsverfahren nach §§ 12 ff. des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973 (KWRG, SRSZ 451.100);
- Bewilligungsverfahren für das Errichten oder Ändern von Anlagen für die Schifffahrt nach § 7 der Verordnung über den Einsatz sowie das Stationieren und Anlegen von Schiffen vom 10. Dezember 1979 (SRSZ 784.311);
- Bewilligungsverfahren für nicht eidgenössisch konzessionierte Seilbahnen, Skilifte und Schrägaufzüge nach § 5 der Verordnung über Seilbahnen und Skilifte vom 23. Oktober 2012 (SRSZ 783.211).

Soll das Einspracheverfahren im Baubewilligungsverfahren zu Gunsten eines formlosen Einwendungsverfahren aufgegeben werden, muss geprüft werden, ob auch in diesen verwandten Bereichen vom förmlichen Einspracheverfahren abgerückt werden soll. Dies muss einerseits für jene Bereiche geprüft werden, die in der jeweiligen Sachgesetzgebung ein eigenständiges Einspracheverfahren regeln, insbesondere bei den Projektgenehmigungs- und Konzessionsverfahren, aber auch in jenen Sachbereichen, in denen für das Einspracheverfahren auf die Bestimmungen der Planungs- und Baugesetzgebung verwiesen wird.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in allen bundesrechtlich geregelten Plangenehmigungsverfahren für Nationalstrassen, Seilbahnen, Rohrleitungsanlagen, militärische Bauten und Anlagen, Asylanlagen, elektrische Anlagen, Stauanlagen usw. ein der Plangenehmigung vorausgehendes, öffentliches Auflage- und Einspracheverfahren vorgesehen ist (vgl. dazu grundlegend die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998 [BBl 1998 2591]). In diesen nach Bundesrecht geregelten Verfahren wird das jeweilige Gesuch während 30 Tagen öffentlich ausgeschrieben. Während dieser Frist können bzw. müssen Private oder Verbände Einsprache erheben, wenn sie ihre (Verfahrens-) Rechte wahren wollen.

5.6 Beurteilung des Vorschlags der Postulanten (P 2/19)

Die Postulanten sehen in ihrem Vorschlag eine Kombination vor. Einerseits muss während der Auflagefrist die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangt werden. Gleichzeitig müssen aber andererseits auch die Einwendungen gegen das geplante Vorhaben bekanntgegeben werden. Es genügt also nicht bloss, den baurechtlichen Entscheid zu verlangen. Dieses Gesuch um Zustellung muss insoweit begründet werden, als gegen das Bauvorhaben Einwände vorgebracht werden müssen. Die Einwendungen sollen dem Baugesuchsteller zugestellt werden, aber damit endet das Zweiparteienverfahren. Es findet kein formales Einspracheverfahren mit weiteren gegenseitigen Stellungnahmen und weiteren Beweismassnahmen unter Beteiligung der Einwender statt. Der Vorschlag der Postulanten geht weiter als die zürcherische und schaffhauserische Lösung, bei der allein das Begehren auf Zustellung des baurechtlichen Entscheides genügt. Gemäss den Postulanten muss das Begehren um Zustellung der Baubewilligung zwei Begründungen enthalten.

Einerseits muss das schutzwürdige Interesse an der Zustellung des baurechtlichen Entscheides dargetan werden. Dies besteht in der Regel im Betroffensein als Nachbar. Daraus folgt aber, dass die erstinstanzliche Baubewilligungsbehörde darüber entscheiden muss, ob überhaupt ein schutzwürdiges Interesse gegeben ist und je nach dem der baurechtliche Entscheid zugestellt oder verweigert werden muss. Darüber muss wohl formell entschieden werden, ansonsten bei einer Verweigerung der Zustellung der Baubewilligung die Behörde Gefahr läuft, eine Rechtsverweigerung zu begehen. Anderseits müssen aber im Gesuch um Zustellung der Baubewilligung auch bereits die Einwände vorgebracht werden, die gegen ein Bauvorhaben aus Sicht der Betroffenen sprechen. Dies ist insofern von Vorteil, als eine Bauherrschaft im öffentlichen Auflagestadium erfährt, welche Einwände spätestens im Beschwerdeverfahren voraussichtlich vorgebracht werden. Die Beschwerdegründe sind aber nicht auf die im Einwendungsverfahren vorgebrachten Gründe beschränkt. Es können weitere Gründe auch erst im Beschwerdeverfahren vorgebracht werden, was im Übrigen auch nach heutigem Verfahren zulässig ist. Insofern kann eine Bauherrschaft im Ungewissen über alle Einwände gegen ein Bauvorhaben gelassen werden, weil es an sich genügt, einen einzigen Einwand vorzubringen und die übrigen Einwände erst im Beschwerdeverfahren vorzutragen.

Haltung des Regierungsrates:

Der Regierungsrat kommt aus den nachfolgenden Überlegungen zum Schluss, am formellen Einspracheverfahren in der bisherigen Form festzuhalten:

- Eine Untersuchung für die Jahre 2018–2022 hat ergeben, dass in rund 11 % der Baugesuchsverfahren Einsprache erhoben wurde. Fast 90 % der Baubewilligungsgesuche werden ohne Einsprachen und Beschwerden abgewickelt.
- Mit einer formellen Einsprache und dem anschliessenden Einspracheverfahren, an dem Einsprecher, Bauherrschaft und Bewilligungsbehörde beteiligt sind, werden vor der ersten Baubewilligungsinstanz die geltend gemachten Vorbehalte gegen ein Bauvorhaben in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren umfassend beurteilt.
- Auch mit blossen Einwendungen, die ja gemäss den Motionären vorgebracht werden müssen, muss sich die Bewilligungsinstanz gemäss dem Untersuchungsgrundsatz von Amtes wegen auseinandersetzen. Der Einsprecher und auch die Bauherrschaft erhalten darüber aber keinen formellen Entscheid und damit auch keine Rechtssicherheit.
- An der ausserordentlichen Kantonsratssitzung vom 23. Oktober 2019 (S. 1093 Wortprotokoll) wurde hervorgehoben, dass das blosse Einwendungsverfahren den Vorteil habe, dass dadurch eine Triage ermöglicht werde, die unumstrittenen Baugesuche auszusondern. In jenen Fällen, in denen der Bauentscheid verlangt werde, könne auf die entsprechende Person zugegangen werden, um eine aussergerichtliche Lösung zu treffen. Dies ist beim Einspracheverfahren ebenfalls zulässig, zumal auch dort durch die Einsprache die Einwände gegen ein Bauvorhaben bekannt sind. Auch bei einem Einspracheverfahren ist eine aussergerichtliche Lösung möglich. Es ist auch eine Einspracheverhandlung unter Leitung der zuständigen Baubehörde möglich, was bei einem blossen Einwendungsverfahren indes nicht zulässig ist. Ebenfalls erfolgt bei Baugesuchen, gegen die Einsprache erhoben wurde, und bei solchen, gegen die keine Dritteinwände erhoben wurden, eine Triage, und zwar bereits vor Erteilung der Baubewilligung.
- Den Gemeinden kommt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens in der Anwendung ihrer planerischen und baurechtlichen Bestimmungen ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu (Gemeindeautonomie). Findet nun im Rahmen des erstinstanzlichen Bewilligungsverfahrens kein Einspracheverfahren mit umfassenden Abklärungen statt, so wird diese Auseinandersetzung auf die Ebene des Beschwerdeverfahrens vor Regierungsrat und später Verwaltungsgericht verlagert. Ist dann die Anwendung des kommunalen Rechts umstritten, so wird es zum Schutz der Gemeindeautonomie vermehrt vorkommen, dass die Rechtsmittelinstanz die Sache an die kommunale Baubewilligungsbehörde zu neuem Entscheid zurückweisen muss, damit diese erstinstanzlich über die Anwendung des kommunalen Planungs- und Baurechts entscheiden kann. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen führen, weil dann die kommunale Baubehörde erneut entscheiden muss und dagegen wiederum der Rechtsweg offensteht.
- Entscheidet in solchen Fällen die Rechtsmittelinstanz selbst über die Anwendung des kommunalen Rechts, könnte sich das Gemeinwesen zu Recht mit einer Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie wehren. Auch dies würde wiederum zu Verfahrensverzögerungen führen.
- Mit einem formellen Einspracheverfahren sind die erstinstanzlichen Baubehörden gezwungen, sich mit den entsprechenden Einwänden auseinanderzusetzen und darüber auch formell zu entscheiden. Diese Auseinandersetzung soll auch auf Gemeindeebene stattfinden und nicht quasi auf das Rechtsmittelverfahren vor Regierungsrat im Sinne eines erstinstanzlichen Verfahrens verschoben werden. Müssen verschiedene Abklärungen unter Umständen erst im Rechtsmittelverfahren vorgenommen werden, so ist damit wegen der Gewährung des rechtlichen Gehörs automatisch eine Verfahrensverlängerung verbunden. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass die Bausache an die kommunale Instanz zurückgewiesen wird, um die entsprechenden Abklärungen vor Ort zu treffen.
- Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass fast alle Kantone die Baubewilligungsverfahren in einem formellen erstinstanzlichen Einspracheverfahren abwickeln. Nur drei Kantone (Zürich, Genf und Schaffhausen) kennen das Einwendungsverfahren. Bei Zürich ist darauf hinzuweisen, dass als erste kantonale Rechtsmittelinstanz das Baurekursgericht urteilt. Dieses ist ein

Spezialverwaltungsgericht und besteht aus professionellen Baujuristen und vor allem Architekten und Ingenieuren als Sachrichtern. Aus dieser Optik lässt sich ein System vertreten, in dem vor erster Instanz nur der baurechtliche Entscheid verlangt werden muss.
- Nicht zur Diskussion steht die Aufhebung des Regierungsrates als Rechtsmittelinstanz in Bausachen und die direkte Anfechtung von Baubewilligungen und Einspracheentscheiden beim Verwaltungsgericht (vgl. dazu auch umfassend RRB Nr. 1421 vom 2. November 2005: Bericht an den Kantonsrat zur verwaltungsinternen Rechtspflege). Eine solche radikale Änderung bedürfte einerseits einer Teilrevision der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100), da nach § 60 KV der Regierungsrat Verwaltungsrechtsstreitigkeiten zu entscheiden hat. Andererseits könnten bei einer allfälligen Abschaffung der Baueinsprache alle Rügen erst beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Dafür ist das Verwaltungsgericht als oberste richterliche Behörde des Kantons in Verwaltungssachen (§ 66 KV) nicht geeignet, denn als Erstinstanz müsste ihm vollumfängliche Sachverhalts- und Rechtskontrolle zustehen und es müsste Entscheide auch auf Unangemessenheit überprüfen können. Das ist aber nicht Aufgabe einer gerichtlichen Instanz, die in erster Linie die Rechtskontrolle auszuüben hat.
- Ebenfalls keine Option ist es, anstelle des Regierungsrates ein kantonales Baurekursgericht ausschliesslich für Planungs- und Bausachen einzurichten. Einerseits würde dadurch dem Regierungsrat ein wichtiges Instrumentarium für die Wahrnehmung seiner Aufsicht über die Bezirke und Gemeinden (§ 61 KV) fehlen und andererseits könnte auch für andere Sachbereiche ein Spezialverwaltungsgericht gefordert werden.
- Zusammenfassend ist der Regierungsrat überzeugt, dass am erstinstanzlichen, umfassenden Einspracheverfahren vor den kommunalen Baubewilligungsbehörden festgehalten werden soll. Die umfassende Beurteilung eines Bauvorhabens in einem formellen erstinstanzlichen Verfahren unter Beteiligung der Einsprecher nimmt einerseits die örtlichen Baubewilligungsbehörden in die Pflicht und lässt anderseits die Möglichkeit zu, im anschliessenden Beschwerdeverfahren Konzessionen hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung zuzulassen.

5.7 Andere Massnahmen im Sinne der Verfahrensökonomie (M 2/19)

Im Sinne eines straffen Verfahrensmanagements verlangt die als Postulat erhebliche erklärte Motion M 2/19 «Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren» Verbesserungen im Ablauf des Baubewilligungsverfahrens zu prüfen. Insbesondere sollen bei umstrittenen bzw. mangelhaften Bauprojekten die Gesuchsteller umgehend informiert werden, um die festgestellten Mängel bzw. Hindernisse für eine Baubewilligung zu beheben. Diese Informationspflicht betrifft alle in einem Bewilligungsverfahren involvierten Instanzen auf Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsebene. Der Regierungsrat schlägt dafür eine Ergänzung von § 81 PBG vor.

Ergänzend kann zum Anliegen der Motionäre darauf hingewiesen werden, dass bereits heute verschiedene Möglichkeiten bestehen, Verfahren effizient abzuwickeln:

- Beratung und Vorentscheide (§ 84 PBG);
- koordiniertes bzw. konzentriertes Baubewilligungsverfahren auf allen Stufen (§§ 77 Abs. 3 und 83 PBG);
- frühzeitige Koordinationssitzungen (§ 39 PBV);
- Vorbehalt technischer Bewilligungen (§ 44 PBV);
- konsequentes Verfahrens- und Fristenmanagement.

Nachdem das elektronische Baubewilligungsverfahren in allen Gemeinden eingeführt ist, verspricht man sich auch davon eine effiziente Verfahrensabwicklung. All dies ändert jedoch nichts daran, dass aufgrund der verschiedenen, auf ein Bauprojekt anwendbaren Vorschriften eine korrekte Gesamtbeurteilung eines Baugesuchs (auch ohne Einsprachen!) anspruchsvoll bleibt.

5.8 Baubeschwerde ohne aufschiebende Wirkung (M 4/19)

5.8.1 Von Gesetzes wegen haben Beschwerden gegen eine Baubewilligung bzw. einen Einspracheentscheid aufschiebende Wirkung (§ 42 Abs. 1 VRP). Der Sinn dieser Regelung liegt darin, dass eine Anordnung erst vollstreckt werden soll, wenn über eine Sache rechtskräftig entschieden ist, d. h. die formelle Rechtskraft eines Entscheides eingetreten ist (vgl. Josef Hensler, Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1980, S. 144). In Bausachen bedeutet dies, dass mit Bauarbeiten erst dann begonnen werden darf, wenn über Einwände gegen ein Bauvorhaben definitiv entschieden ist, d. h., wenn im Beschwerdefall der Regierungsrat oder das Verwaltungsgericht seinen Entscheid eröffnet hat. Die aufschiebende Wirkung kann zwar zu einer Verlängerung des Bauprojekts führen, weil erst nach einem rechtskräftigen Entscheid mit den Bauarbeiten begonnen werden darf. Anderseits hat jedoch die Bauherrschaft nach Abschluss des Verfahrens Gewissheit, dass ihr Projekt mit den Rechtsvorschriften in Einklang steht und sie mit den Bauarbeiten rechtmässig beginnen kann. Sie muss nicht befürchten, dass nach Beginn der Bauarbeiten diese wegen eines später erfolgenden Entscheides eingestellt oder bereits erstellte Bauten mit erheblichen Kostenfolgen (zu Lasten der Bauherrschaft) rückgebaut werden müssen. Der Verzicht auf die aufschiebende Wirkung bei Baubeschwerden kann auch zu erheblichen Vollzugsschwierigkeiten in den Gemeinden führen, wenn diese nach Baubeginn infolge Gutheissung einer Beschwerde als erstinstanzliche Vollstreckungsbehörden Rückbaumassnahmen anordnen und vollstrecken müssten.

5.8.2 In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass bei einer generellen Aufhebung der aufschiebenden Wirkung bei Baubeschwerden vermehrt damit zu rechnen ist, dass in der gleichen Sache zwei Verfahren geführt werden: eines über die Zulässigkeit der aufschiebenden Wirkung (der Verwaltungsbeschwerde) und eines über die materielle Begründetheit der eingereichten Beschwerde. Dies wird in der Regel zu einer Verfahrensverlängerung bei den Beschwerdeinstanzen führen, so dass der angebliche Zeitgewinn wiederum neutralisiert wird.

5.8.3 Aus § 85 Abs. 1 PBG ergibt sich, dass vor dem Eintritt der formellen Rechtskraft von einer Baubewilligung nicht Gebrauch gemacht werden darf. Der Gesetzgeber will damit einen echten Rechtsschutz sicherstellen. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass durch einen vorzeitigen Vollzug, d. h. durch Inanspruchnahme der Baubewilligung und mit dem Beginn der Bauarbeiten, rechtliche oder tatsächliche Präjudizien geschaffen werden. Er will damit ermöglichen, dass die Beschwerdeinstanzen (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) den vom materiellen (Bau-)Recht gebotenen Entscheid fällen können und dieser Entscheid dann auch durchgesetzt werden kann. Es geht vorab darum, die Entscheidungsfreiheit der Rechtsmittelbehörde zu gewährleisten, die Erreichung der gesetzlichen Ziele und die Realisierbarkeit des Verfahrensergebnisses sicherzustellen sowie die Gleichheit der Verfahrensbeteiligten zu wahren. Das Interesse an der ordentlichen Abwicklung des Rechtsschutzverfahrens – vorab die Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Beschwerdebehörde und der Schutz Dritter vor ungerechtfertigten Belastungen – hat grundsätzlich Vorrang. Die Erteilung einer vorläufigen Baubewilligung muss die Ausnahme bleiben (Andreas Baumann, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 65 N. 11).

5.8.4 In Ausnahmefällen mag es jedoch Gründe geben, mit Bauarbeiten beginnen zu können, auch wenn ein Beschwerdeverfahren noch hängig ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn eine Baubewilligung nur teilweise angefochten wird und der unangefochtene Teil unabhängig davon vollstreckt bzw. realisiert werden kann. Dies ist gegeben, wenn sich nach der Natur der Streitsache die einzelnen Punkte voneinander trennen lassen (sogenannte Teilrechtskraft). Bei Baubewilligungen kann beispielsweise eine umstrittene Kostenfrage (Bewilligungsgebühr, Anschlussgebühren usw.) von der materiellen Beurteilung eines Vorhabens sachlich getrennt werden. In der bisherigen Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtspraxis haben Regierungsrat und Verwaltungsgericht auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung bereits die Teilrechtskraft von (Bau-)Bewilligungen anerkannt (vgl. Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz (EGV-SZ): für den Regierungsrat 2018 C 2.4; für das Verwaltungsgericht 2001 B 1.4). So konnte in Ausnahmefällen durch die Rechtsmittelinstanz ein Baubeginn gestattet werden, auch wenn noch ein Beschwerdeverfahren – meist einen Nebenpunkt betreffend – hängig

war. Diese bisher geübte Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtspraxis soll im Rahmen der Vorschläge der Motion M 4/19 gesetzlich verankert werden (vgl. dazu die Erläuterungen in Ziff. 9/§ 85).

5.9 Volle Parteientschädigung bei rechtsmissbräuchlichen Rechtsmitteln (M 3/19)

5.9.1 Generell erhält im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat und Verwaltungsgericht sowie in verwaltungsgerichtlichen Klagefällen die obsiegende Partei «bloss» eine dem Aufwand angemessene Parteientschädigung. Der obsiegenden Partei wird also nicht der ganze Aufwand für eine anwaltschaftliche Vertretung ersetzt, sondern sie erhält eine angemessene Entschädigung an ihre Anwaltskosten. Die verbleibenden Anwaltskosten hat die Partei selbst zu tragen. Die Parteientschädigung wird im gleichen Verfahren wie der Sachentscheid durch die entscheidende Behörde (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) festgesetzt. Diese Regelung gilt in allen verwaltungsrechtlichen Sachbereichen, so im Planungs- und Bauwesen, aber auch im Schulwesen, Strassenwesen, Kausalabgaberecht, Arbeitsvergebungen, Sozialwesen usw.

5.9.2 Soweit eine Beschwerde oder Klage bös- oder mutwillig erfolgt, soll die unterliegende Partei nicht nur wie bisher eine angemessene Entschädigung, sondern eine volle Entschädigung für die entstandenen Verfahrensaufwendungen (Anwaltskosten) bezahlen müssen. Nach Ansicht der Motionäre haben die heute zu leistenden Prozessentschädigungen mehr symbolischen Charakter und decken die vollen Kosten nicht. Der Vorstoss bezieht sich ausdrücklich nur auf Rechtsmittelverfahren. Wie bisher sollen im Einspracheverfahren keine Parteientschädigungen zugesprochen werden. Eine Neuregelung soll aber nicht nur in Planungs- und Bausachen, sondern generell für alle Rechtsmittelverfahren gelten, weshalb bewusst eine Änderung von § 74 Abs. 1 VRP vorgeschlagen wird. Zudem soll die Entschädigungsfrage nicht in ein separates Verfahren verwiesen werden können, sondern im gleichen Verfahren mit der Hauptsache adhäsionsweise geklärt werden. Auch wenn der Nachweis der Missbräuchlichkeit mit Schwierigkeiten verbunden sei, könne von einer Neuregelung auch eine gewisse Präventivwirkung erwartet werden. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich der Kantonsrat bereits früher mit der Thematik missbräuchlicher Einsprachen und der Verfahrensbeschleunigung befasst hat, aber auf weitergehende Massnahmen verzichtete (Postulat P 8/17 «Missbräuchliche Einsprachen erschweren und Verfahren beschleunigen»; vgl. dazu RRB Nr. 262 vom 10. April 2018 und Kantonsratsprotokoll vom 30. Mai 2018 S. 620 ff.). Auch Rechtsliteratur und Rechtsprechung befassen sich mit der Rechtsmissbräuchlichkeit von Einsprachen bzw. Rechtsmitteln (vgl. Erik Lustenberger, Missbräuchliche Einsprachen – Möglichkeiten und Grenzen der Sanktionierung, in: Baurecht 2006 S. 36 ff., mit zahlreichen Hinweisen).

5.9.3 In sachlicher Hinsicht bleibt festzuhalten, dass bei knapp 11 % aller Baugesuche (jährlich rund 2000 Baugesuche) eine oder mehrere Einsprachen eingereicht wurden. Anders gesagt, fast 90 % der Baugesuche können ohne Einsprachen erledigt bzw. entschieden werden. Aus der Tatsache, dass nur rund 7 % der Baugesuche mittels Beschwerde an den Regierungsrat weitergezogen und davon 40 % abgewiesen werden, kann geschlossen werden, dass der Anteil an eigentlich rechtsmissbräuchlichen Beschwerden gering ausfällt. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass Rückzüge durch das Angebot von finanziellen Gegenleistungen gefördert werden. Es ist aber nicht so, dass rechtsmissbräuchliche Einsprachen, geschweige denn rechtsmissbräuchliche Beschwerden weit verbreitet sind. Dies liegt auch darin begründet, dass durch die zahlreichen formellen und materiellen Bauvorschriften, die auf ein Bauvorhaben anwendbar sind, verschiedene Aspekte eines Bauvorhabens in Frage gestellt werden können. Dabei müssen heute von den entscheidenden Behörden nicht nur die Bauvorschriften an sich, sondern auch Erschliessungs-, Umwelt-, Energie-, Natur- und Heimatschutzvorschriften berücksichtigt werden.

5.9.4 Im Sinne der erheblich erklärten Motion wird eine Regelung geschaffen, die es der entscheidenden Behörde erlaubt, in Beschwerde- und Klageverfahren vor Regierungsrat bzw. Verwaltungsgericht ausnahmsweise eine volle Parteientschädigung zuzusprechen, wenn nachgewiesen wird, dass eine Beschwerde offensichtlich missbräuchlich erhoben wurde. Diese Regelung

soll sich nicht nur auf Bausachen beschränken, sondern alle Streitigkeiten betreffen, die vor Regierungs- und Verwaltungsgericht ausgetragen werden. Es betrifft dies alle verwaltungsrechtlichen Streitsachen, in denen die Zuständigkeit von Regierungsrat und Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanzen gegeben ist. Dies sind neben Planungs- und Bausachen auch Beschwerden aus den Gebieten des Umweltrechts, des Natur- und Heimatschutzes, des Schul-, Gesundheits-, Sozial- und Gastgewerbewesens usw. (vgl. Sachgebiete im jährlichen Inhaltsüberblick EGV-SZ).

5.9.5 In der kantonsrätlichen Debatte zur Motion M 3/19 wurde darauf hingewiesen, dass auch eine Entschädigung für notwendige Einsprachen in Betracht zu ziehen sei, wenn ein Baugesuch offensichtlich ungenügend sei (KR-Protokoll vom 23. Oktober 2019, S. 1099 f.). Nachdem im erstinstanzlichen Einspracheverfahren ohnehin keine Parteientschädigungen geschuldet sind, kann dieser Aspekt jedoch nur im Rechtsmittelverfahren von Bedeutung sein. Tatsächlich kann es – wenn auch selten – der Fall sein, dass jemand zu einer Einsprache bzw. Beschwerde «gezwungen» wird, wenn ein offensichtlich fehlerhaftes Baugesuch aufgelegt bzw. bewilligt wird. Auch wenn diesfalls die Einsprache gutgeheissen wird, besteht kein Rechtsanspruch auf Entschädigung für den getätigten Aufwand wie auch für rechtsmissbräuchliche Einsprachen kein Anspruch auf Parteientschädigung besteht. Wird jedoch ein Einsprecher nach Erteilung einer offensichtlich fehlerhaften Baubewilligung – was wohl selten der Fall ist – zur Einreichung eines Rechtsmittels gezwungen und erhält er Recht, so soll er ebenfalls Anspruch auf vollen Parteikostenersatz erhalten. Im Übrigen kann auf die weiteren Erläuterungen in Ziff. 9 zu II. / § 74 Abs. 3 VRP verwiesen werden.

5.9.6 Die Motionäre stellten weiter zur Diskussion, bei Erhebung einer Baubeschwerde bzw. bei Anordnung der aufschiebenden Wirkung eine Sicherheitsleistung für eine allfällige Parteientschädigung zu verlangen. Darauf soll verzichtet werden, damit sich die Rechtsmittelinstanzen auf die Verfahrensleitung und -entscheidung in der Sache konzentrieren können. Zudem müsste dann aus Gründen der Rechtsgleichheit auch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht auch eine Bauherrschaft Sicherheit für die Kosten allfälliger Rückbaumassnahmen leisten müsste, wenn sie trotz Rechtshängigkeit einer Beschwerde mit Bauarbeiten beginnt.

6. Digitalisierung

Die Digitalisierung und damit die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren werden zunehmend bedeutender und sind in verschiedenen Verwaltungszweigen auch bereits verbreitet. Damit neben Baubewilligungsverfahren insbesondere auch Planungsverfahren, wie das kommunale Nutzungsplanverfahren, durchgängig digitalisiert abgewickelt werden können, müssen die rechtlichen Voraussetzungen vorhanden sein, damit die digitalen Prozesse den analogen Abläufen gleichgestellt sind.

Gleich wie beim Baubewilligungsverfahren wird beabsichtigt, in Zukunft auch die Planungsverfahren (Richt-, Nutzungs- und Gestaltungsplan) digital abzuwickeln (vgl. § 4a PBG-E).
Heute besteht in der Kantons- und in den Bezirks- und Gemeindeverwaltungen noch keine Rechtsgrundlage für eine elektronische Unterschrift, welche der handschriftlichen gleichgestellt ist. Dies äussert sich bei digitalen Abläufen und Verfahren wie eBau dahingehend, dass neben einer elektronischen Eingabe immer noch zumindest ein Papierausdruck mit eigenhändiger Unterschrift nötig ist. Obwohl die Baugesuchsformulare elektronisch ausgefüllt und bearbeitet werden können, müssen sie wegen dem Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift trotzdem noch ausgedruckt und der Behörde zugestellt werden. Das Baubewilligungsverfahren kann deshalb nicht durchgängig medienbruchfrei durchgeführt werden. Es entsteht heute ein höherer Aufwand, weil parallel analoge und digitale Prozesse abgewickelt und aufwändig zusammengeführt werden müssen. Dies erhöht nicht nur die Fehlerquote und vermindert die Übersicht, sondern die angestrebten Produktivitätsgewinne und die erhöhte Wirtschaftlichkeit werden nicht erreicht. Es ist das Ziel, in Zukunft sämtliche hybriden Abläufe im Bewilligungs-, Planungs- und Mehrwertabgabeverfahren möglichst zu eliminieren.

Das Finanzdepartement hat in der Zwischenzeit zwei neue Gesetzesbestimmungen für elektronische Eingaben (§ 17a VRP) und für die elektronische Eröffnung (§ 33a VRP) ausgearbeitet. Diese befinden sich derzeit im Vernehmlassungsverfahren. Ein Inkrafttreten dieser neuen Bestimmungen ist nicht vor Mitte 2024 zu erwarten. Solange der Regierungsrat und der Kantonsrat nichts anderes bestimmt haben und auch die technischen sowie organisatorischen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, werden die Verfügungen weiterhin in Papier abgewickelt (inklusive handschriftliche Unterschrift und Eröffnung an die Adressaten).

7. Diverses: Mehrwertabgabe, Gewässerabstand und Gewässerraum, Zonengrenzabstand, Solaranlagen und Strafbestimmungen

7.1 Mehrwertabgabe

Zu § 36d PBG-E sind zwei neue Absätze (4 und 5) geplant. Ausnahmsweise ist bei sehr geringfügigen Anpassungen am Zonenplan keine Mehrwertabgabe geschuldet. Dies ist vor allem bei plangrafischen Nachführungen und der Überführung in den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen der Fall. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

7.2 Gewässerabstand und Gewässerraum

Neu wird definiert, dass der Gewässerabstand dem Gewässerraum nach dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20) nicht nur bei Fliessgewässern, sondern auch bei Seen entspricht. Diese Regelung folgt der heutigen Rechtsprechung von Regierungsrat und Verwaltungsgericht und der gängigen Praxis der zuständigen kantonalen Fachstelle (Amt für Gewässer). Aus den erwähnten Gründen bedarf es einer Anpassung von § 66 Abs. 1 bis 3 PBG. Über kurz oder lang werden Gewässerräume gegenüber den meisten Seen grundeigentümerverbindlich (in den Nutzungsplänen) festgelegt sein und mithin weder die Gewässerräume nach der Übergangsbestimmung der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) noch die kantonalen Gewässerabstände zur Anwendung gelangen.

7.3 Zonengrenzabstand (P 8/19)

Das Postulat P 8/19 (Grenzabstandspflicht zwischen Bau- und Landwirtschafszone; vgl. RRB Nr. 448 vom 25. Juni 2019) beruht auf dem bundesgerichtlichen Urteil 1C_668/2017 vom 31. Oktober 2018 (BGE 145 I 156). Dieser Entscheid bezog sich auf einen Fall in der Gemeinde Wollerau (Neubau von drei Einfamilienhäusern angrenzend an Landwirtschaftszone). Gemäss Ansicht der Postulanten soll neu zumindest für Wohnbauten nebst dem Grenzabstand auch ein Zonenabstand zur Anwendung gelangen. Das Bundesgericht begründete seinen Entscheid damit, dass eine eigentliche Wohnbaute (nicht lediglich eine kleine Nebenbaute oder ein blosser Zaun), welche unmittelbar an der Grenze zur Landwirtschaftszone errichtet werden soll, die landwirtschaftliche Nutzung des betreffenden Nachbargrundstücks einschränken könne. Bis heute wurden die erforderlichen Abstände zu den Zonengrenzen von den Bewilligungsbehörden einzelfallweise festgelegt. Dabei erfolgte jeweils auch eine Beurteilung durch das Amt für Landwirtschaft. Gemäss der Ansicht der Postulanten soll neu zumindest für Wohnbauten nebst dem Grenzabstand auch ein Zonenabstand zur Anwendung gelangen. Im Sinne dieser Forderung und in Anlehnung an Erw. Ziff. 6.5 des bundesgerichtlichen Urteils schlägt der Regierungsrat mit § 67a PBG-E eine differenzierte Zonengrenzabstandsregelung vor. Es sollen dabei die möglichen Auswirkungen auf das Kulturland berücksichtigt werden, die bei Einzäunungen, Sträuchern, Neben- und Hauptbauten je anders zu beurteilen sind. Damit kann wie bisher dem Einzelfall besser Rechnung getragen werden, als wenn pauschal ein fixer Abstand für alle Bauten und Anlagen festgelegt wird.

7.4 Solaranlagen (M 14/22)

Mit der Anpassung von § 75a Abs. 4 PBG in der Teilrevision 2. Etappe hat der Kanton Schwyz bereits von der Kompetenz im Bundesrecht Gebrauch gemacht, die blosse Meldepflicht über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinaus auszudehnen. Von Bundesrechts wegen unterstehen genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen keiner Baubewilligungspflicht, sondern nur der Meldepflicht (Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [RPG, SR 700]). Bauherren, die ihre Solaranlagen sorgfältig prüfen und entsprechend genügend anpassen, unterstehen in keiner Bauzone der Bewilligungspflicht, auch nicht in der Landwirtschaftszone. Davon ausgenommen sind verständlicherweise Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler und nationaler Bedeutung. Hier bedarf es einer Baubewilligung mit Interessenabwägung.

Gestützt auf Art. 18a Abs. 2 Bst. a RPG haben die Kantone das Recht, in bestimmtem, ästhetisch wenig empfindlichen Bauzonen auch ungenügend angepasste Solaranlagen nur mit Meldepflicht zuzulassen. Davon hat der Kanton Schwyz ebenfalls bereits Gebrauch gemacht, indem gemäss § 75a Abs. 4 PBG in den Industrie- und Gewerbezonen sowie in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen Solaranlagen nur der Meldepflicht unterstehen, auch wenn sie nicht genügend angepasst sind. Diese Regelung wurde auf den 1. Juli 2022 in Kraft gesetzt und geht weiter als die Lösung in den meisten anderen Kantonen.

Verzichtet hat der Kanton Schwyz auf eine Verschärfung, indem er in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht hätte vorsehen können (Art. 18a Abs. 2 Bst. b PBG). Dies bedeutet, dass selbst in einer Schutzzone angepasste Solaranlagen mit einer blossen Meldung installiert werden können. Die Ausdehnung der blossen Meldepflicht von ungenügend angepassten Solaranlagen generell auf alle Bau- bzw. Wohnzonen wäre nicht nur bundesrechtswidrig, sondern würde auch einen ungerechtfertigten, empfindlichen Eingriff in die bestehenden Bebauungsstrukturen bedeuten. In diesen Fällen von ungenügend angepassten Solaranlagen rechtfertigt sich die Durchführung des ordentlichen Bewilligungsverfahrens.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bereits heute das kantonale Recht den bundesrechtlich zulässigen Spielraum für die erleichterte Bewilligung von Solaranlagen vollumfänglich ausschöpft, indem:

- von Bundesrechts wegen in allen Zonen für angepasste Solaranlagen nur eine Meldepflicht gilt,
- in Industrie- und Gewerbezonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen auch nicht angepasste Solaranlagen nur mit einer Baumeldung installiert werden dürfen;
- auf die Einführung einer Baubewilligungspflicht in Schutzzonen verzichtet wird; und
- für die Meldeverfahren (auf Kantonsebene) keine Gebühren erhoben werden.

Sorgfältig geplante Solaranlagen können heute in allen Zonen rasch im Meldeverfahren bewilligt werden. Nicht angepasste Anlagen können in wenig empfindlichen Arten von Bauzonen ebenfalls mit einer Baumeldung realisiert werden. Es liegt deshalb an den Planern und Bauherrschaften, solche Anlagen sorgfältig zu planen, damit sie von der blossen Meldepflicht profitieren können. Weitere mögliche Erleichterungen sind nicht ersichtlich und wären auch nicht bundesrechtskonform.

7.5 Strafbestimmungen (M 13/21)

Die Motion M 13/21 «Strafrecht – Das letzte Mittel zur Durchsetzung der Rechtsordnung bei Bauvorhaben» verlangt die Prüfung, ob die bisher als Offizialdelikt ausgestalteten Strafbestimmungen in § 92 PBG in ein Antragsdelikt umgewandelt werden sollen. Am 30. Juni 2022 wandelte der Kantonsrat den Vorstoss in ein Postulat um und erklärte es erheblich.

In den überwiegenden Fällen werden heute die Strafanzeigen wegen Verdachts auf Widerhandlung gegen § 92 PBG von Behörden erstattet. Im Jahr 2022 ist bei der Staatsanwaltschaft Schwyz der Eingang von lediglich einer Privatanzeige verzeichnet worden, währendem die Gemeinden und Eingemeindebezirke während desselben Zeitraums insgesamt 45 fehlbare Bauherren verzeigt haben. Es bestehen somit keinerlei Hinweise für Denunziantentum in diesem Bereich. Eine gleichmässige Rechtsanwendung in allen dreissig Gemeinden ist auch unter Berücksichtigung des Rechtsgleichheitsgebots angezeigt. Die Einräumung eines Ermessensspielraums für Anzeigeerstattungen in diesem sensiblen Bereich steht diesem Gebot entgegen.

Bei einem Offizialdelikt ist jedermann berechtigt, eine vermutete Rechtswidrigkeit, also eine Verletzung von Planungs- oder Bauvorschriften bei der zuständigen (Straf-)Behörde zur Anzeige zu bringen. Diese Behörde muss von Amtes wegen tätig werden, den entsprechenden Sachverhalt abklären und kann dann je Abklärungsergebnis ein Strafverfahren durchführen, ein solches einstellen oder gar nicht eröffnen. Wird die Verletzung von Planungs- und Bauvorschriften hingegen als Antragsdelikt ausgestaltet, so darf ein Verfahren überhaupt nur aufgenommen werden, wenn innert einer kurzen Frist von drei Monaten ein ausdrücklicher Strafantrag von einer bestimmten Stelle, z. B. der Baubewilligungsbehörde (Gemeinderat, Baukommission), vorliegt. Unbestritten ist, dass jedenfalls die Verletzung von Planungs- und Bauvorschriften nicht als Kavaliersdelikt gelten, sondern weiterhin unter Strafe gestellt werden soll.

Für die Ausgestaltung der Strafbestimmung im PBG als Antragsdelikt sprechen die folgenden Gründe:

- Die Baubewilligungsbehörde kann bereits von sich aus eine Triage machen, was sie als strafwürdig oder nicht erachtet. Sie muss sich dazu selber einen Massstab geben, um rechtsgleich zu handeln.
- Der Rückzug eines Strafantrages durch die Baubewilligungsbehörde ermöglicht der Strafverfolgungsbehörde die Einstellung des Strafverfahrens, wenn die betreffende Person den rechtmässigen Zustand – sei es freiwillig oder durch Zwangsmassnahmen – wiederhergestellt hat.
- Bei einem Antragsdelikt wird die antragsstellende Partei automatisch Partei des Strafverfahrens und kann diesbezüglich alle Parteirechte ausüben, was bei einem Offizialdelikt entfällt.

Für die Beibehaltung der Strafbestimmungen im PBG als Offizialdelikt sind die nachfolgenden Gründe massgebend:

- Die Antragsfrist ist sehr kurz (3 Monate). Nach deren Ablauf kann kein Strafantrag mehr gestellt werden.
- Erschwerend kommt hinzu, dass der Beginn des Fristenlaufs (Zeitpunkt der Feststellung der Widerhandlung) häufig unsicher oder zumindest strittig ist.
- Alle Strafbestimmungen im ganzen kantonalen Nebenstrafrecht in den Bereichen Gewässerschutz, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Jagdrecht usw. sind als Offizialdelikte ausgestaltet. Das Gleiche gilt auch für alle Delikte gemäss dem Gesetz über das kantonale Strafrecht vom 13. Januar 1972 (SRSZ 220.100), die ohne Ausnahme als Offizialdelikte ausgestaltet sind.
- In keinem Kanton der Schweiz sind die Strafbestimmungen im Planungs- und Baubereich Antragsdelikte. Es handelt sich beim Verstoss gegen Planungs- und Bauvorschriften in allen Kantonen um Offizialdelikte.

- Strafbestimmungen werden dann als Antragsdelikte ausgestaltet, wenn die Widerhandlungen sich gegen private Interessen richten (z. B. Körperverletzungen, Ehrverletzungen). Die Strafbestimmungen des öffentlichen Planungs- und Baurechts schützen jedoch in erster Linie öffentliche Interessen und die Baubewilligungsbehörden sind im Gegensatz zu einem Privaten auch nicht geschädigte Partei.
- Während im gemeinen Strafrecht das Antragsrecht jeder Person, die durch eine Tat verletzt worden ist, zusteht, soll gemäss den Motionären dieses Recht nur der Baubewilligungsbehörde zustehen, nicht jedoch einem durch ein widerrechtliches Handeln beeinträchtigten Nachbarn. Bei Antragsdelikten erlischt das Antragsrecht nach Ablauf von drei Monaten seit dem Tag, an welchem der antragsberechtigten Person (also der Baubewilligungsbehörde) der Täter bekannt wird. Diese Antragsfrist ist sehr kurz, wobei beim Offizialdelikt die Anzeige an keine Frist gebunden ist.
- Es würde ein Kuriosum darstellen, wenn der Strafantrag nur von der Baubewilligungsbehörde gestellt werden könnte, zumal diese nicht die geschädigte Partei im eigentlichen Sinne ist, da keine klassische Täter-Opfer-Situation wie bei einer Tätlichkeit oder Ehrverletzung vorliegt.
- Würden die Strafbestimmungen als Antragsdelikt ausgestaltet, so kann die Antragsstellung durch eine öffentliche Behörde nicht in deren Belieben sein. Als Behörde ist sie und deren Mitglieder auf die Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze wie Rechtsgleichheit verpflichtet. Sie kann nicht einmal Strafantrag stellen und im anderen Falle darauf verzichten. Diesfalls würde sie als Behörde selbst Gefahr laufen, wegen Begünstigung in ein Strafverfahren verwickelt zu werden (vgl. auch Samuel Egli, Anzeigepflichten für Verwaltungsbehörden – und die strafrechtlichen Folgen bei deren Missachtung, in: Sicherheit&Recht 2/2022, S. 116 ff.).
- Auch bei einem Offizialdelikt können durch die Strafuntersuchungsbehörden die Anliegen der Motionäre bereits heute berücksichtigt werden. Nach geltendem Strafrecht kann auf eine Strafverfolgung verzichtet, ein entsprechendes Verfahren gar nicht erst anhand genommen oder eingestellt werden, wenn Schuld und Tatfolgen gering sind (Art. 52 StGB) oder wenn der Täter den Schaden gedeckt oder alle zumutbaren Anstrengungen unternommen hat, um das von ihm bewirkte Unrecht auszugleichen, z. B. durch Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 53 StGB). Somit mündet nicht jede noch so geringfügige Verletzung von Planungs- und Bauvorschriften in ein Strafverfahren bzw. in eine Verurteilung. Anderseits dürfen solche Widerhandlungen auch nicht zu «Kavaliersdelikten» werden. Mit der Ausgestaltung als Offizialdelikt ist auch eine gewisse präventive Wirkung verbunden.
- Eine gleichmässige Rechtsanwendung in allen dreissig Gemeinden ist auch unter Berücksichtigung des Rechtsgleichheitsgebots angezeigt. Die Einräumung eines Ermessensspielraums für Anzeigeerstattungen in diesem sensiblen Bereich steht diesem Gebot entgegen.

Aus den letztgenannten Gründen spricht sich der Regierungsrat gegen eine Ausgestaltung der Strafbestimmungen im PBG als Antragsdelikt aus. Die bisher geltende Strafbestimmung, die im Übrigen bei den Revisionen von 2007 und 2009 präzisiert wurde, soll unverändert als Offizialdelikt beibehalten werden.

8. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

8.1 Durchführung

Der Regierungsrat hat das Volkswirtschaftsdepartement mit RRB Nr. 355 am 16. Mai 2023 beauftragt, den Entwurf zur Teilrevision des PBG (3. Etappe) den Adressaten bis 15. September 2023 zur Vernehmlassung vorzulegen. Die Vernehmlassungsfrist war auf vier Monate angesetzt.

Das Volkswirtschaftsdepartement führte für die Gemeinden und Eingemeindebezirke am 23. Juni 2023 eine Informationsveranstaltung zu den geplanten Änderungen im PBG durch.

8.2 Eingegangene Stellungahmen

Innert Frist sind insgesamt 37 Stellungnahmen eingegangen (davon 26 Bezirke/Gemeinden, 5 Parteien, 1 Gericht, 3 Verbände/Vereine, 2 Unternehmen). Stellungnahmen sind insbesondere zu folgenden Themenbereichen eingereicht worden:

- kommunales Nutzungsplanverfahren
- Vereinheitlichung der Baubegriffe (Harmonisierung)
- Baubewilligungsverfahren
- Digitalisierung
- Mehrwertabgabe
- Gewässerabstand und Gewässerraum
- Zonengrenzabstand
- Solaranlagen
- Strafbestimmungen
- diverse weitere Anträge zu verschiedenen Bestimmungen des PBG, die nicht Bestandteil der aktuellen PBG-Revision waren.

8.3 Ergebnisse der Vernehmlassung

8.3.1 Kommunales Nutzungsplanverfahren

Die Mehrheit der Vernehmlassenden spricht sich für das bisher geltende Einspracheverfahren aus (zehn Gemeinden/Bezirke, GLP Schwyz) und begrüssen die geplante «Vergesetzlichung» des seit Jahren gelebten Nutzungsplanverfahrens (Bezirke Küssnacht und Einsiedeln, Schwyz, Oberiberg, SP Schwyz, GLP Schwyz, Die Mitte Schwyz, FDP Schwyz, Verwaltungsgericht). Vereinzelte Vernehmlasser schlagen geringfügig angepasste Varianten zum Nutzungsplanverfahren vor (SVP Schwyz mit einem angepassten Einspracheverfahren).

Wie bereits oben unter Ziff. 3.3 festgehalten, erweist sich die Variante der SVP Schwyz mit der provisorischen Genehmigung durch den Regierungsrat vor der Urnenabstimmung aus verschiedenen Gründen (insbesondere auch unter dem zeitlichen Aspekt) als rechtlich und praktisch fragwürdig. Eine Genehmigung bezieht sich grundsätzlich auf beschlossene Rechtsakte, also eine von den Stimmberechtigten angenommene Nutzungsplanung. Dies wäre bei einer bloss «provisorischen» Genehmigung vor der Urnenabstimmung nicht der Fall. Eine zeitliche Straffung des Verfahrens wäre mit dieser «provisorischen» Genehmigung nicht verbunden, da der Regierungsrat als Genehmigungsinstanz trotzdem zweimal über die Nutzungsplanung beraten und Beschluss fassen müsste (einmal «provisorisch» und einmal «definitiv»). Eine «provisorische» Genehmigung könnte schliesslich den Stimmberechtigten eine falsche Sicherheit vermitteln, weil der Regierungsrat bei der definitiven Genehmigung von seiner früheren Meinung abweichen könnte. Ohnehin ändert eine Genehmigung vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichts nichts daran, dass sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Bundesgericht den Beschluss der Stimmberechtigten ändern können. Aus diesen Gründen hat der Regierungsrat eine «provisorische» Genehmigung verworfen, da dabei kein wesentlicher Vorteil hinsichtlich einer Verfahrensbeschleunigung zu erkennen ist.

Schliesslich wird von einer Mehrheit der Vernehmlasser verlangt, das Verfahren zu verkürzen, indem auf den Regierungsrat als Beschwerdeinstanz verzichtet wird (19 Gemeinden/Bezirke, Die Mitte Schwyz).

Der Regierungsrat lehnt es aus den folgenden Gründen ab, nicht mehr Rechtsmittelinstanz zu sein:

Die verwaltungsinterne Rechtspflege ermöglicht den Rechtssuchenden eine relativ einfache und kostengünstige Möglichkeit zur Überprüfung von erstinstanzlichen Verwaltungsakten. Die Gerichte üben bei der Beurteilung von Sachfragen selbst bei voller Kognition regelmässig eine deutlich

grössere Zurückhaltung aus, als dies eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz (aufgrund der vorhandenen kantonalen Fachstellen) tut.

Die Abschaffung der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz führt regelmässig, gerade im Bereich des Baurechts, nicht zu einer Verfahrensbeschleunigung; dies, weil dann die Gerichte anstelle des Regierungsrates (bzw. anderer verwaltungsinterner Beschwerdestellen) regelmässig umfassende und zeitintensive Sachabklärungen nachholen und zudem die Verletzung des rechtlichen Gehörs vor Gericht regelmässig nicht geheilt werden kann, was zu vermehrten Rückweisungen führen wird. Gerade bei einer dannzumal notwendigen Ausweitung der Kognition (auch ausserhalb der Sprungbeschwerde) wäre mit einer deutlichen zeitlichen Verfahrensverlängerung zu rechnen.

Zudem müsste das Verwaltungsgericht personell massiv aufgestockt werden. Es wäre zudem mit deutlich mehr Weiterzügen ans Bundesgericht (als dannzumal zweiter Beschwerdeinstanz) zu rechnen, welche die Gesamtverfahrensdauer insgesamt sogar verlängern könnten. Ebenfalls sollte eine Überprüfung der verwaltungsinternen Rechtspflege nicht aufgrund von Partikularinteressen isoliert in einzelnen Rechtsgebieten erfolgen. Die grosse Mehrheit der Deutschschweizer Kantone hat sich denn auch im Rahmen zahlreicher eingehender Überprüfungen in den letzten zehn Jahren (insbesondere auch anlässlich der Justizreform) für die Beibehaltung mindestens einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz entschieden. Die Erfahrungen in Luzern (der Kanton, der als einer der wenigen Ausnahmen in der Deutschschweiz die direkte Anfechtbarkeit erstinstanzlicher Verwaltungsakte beim Verwaltungsgericht [mit einer Erweiterung der Kognition] eingeführt hat [namentlich in Bau- und Planungssachen]), waren negativ. Im Ergebnis bedauerte insbesondere das Verwaltungsgericht die eingeführte, direkte Anfechtbarkeit bei diesem (vgl. Tanquerel/Uhlmann/Roth, Der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz im Verwaltungsverfahren, Schriften des Zentrums für Rechtsetzungslehre, Bd. 13, Zürich/St. Gallen 2021, S. 92 f. FN 13 f.) Schliesslich ist erneut darauf hinzuweisen, dass die verwaltungsinterne Rechtspflege für die Regierung ein wichtiges Informations-, Aufsichts- und Steuerungsmittel ist. Im Rahmen der Verwaltungs- und Aufsichtsbeschwerden erhalten die Aufsichtsbehörden regelmässig Kenntnis von gesetzlichem Handlungsbedarf, unbefriedigenden Anwendungen bzw. Verwaltungshandlungen, welche Informationen, verstärkte Beratungen, Schulungen oder auch ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erforderlich machen. Aus diesem Grund hält der Regierungsrat an der verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz fest.

8.3.2 Vereinheitlichung der Baubegriffe (Harmonisierung)

17 Gemeinden nehmen vom Verzicht auf eine weitere Harmonisierung der Baubegriffe zustimmend Kenntnis (ebenso das Verwaltungsgericht, SVP Schwyz, Die Mitte Schwyz). Vereinzelt wird die fehlende Harmonisierung bedauert und (zumindest teilweise) verlangt (3 Gemeinden, SP Schwyz, FDP Schwyz, GLP Schwyz, Arthur Weber AG). Die wesentlichen Baubegriffe sind bereits heute im PBG harmonisiert.
Die Gemeinden haben keine Rückmeldungen gemacht, dass weitere Baubegriffe und Messweisen oder Nutzflächenziffern kantonal harmonisiert werden müssten. Überdies werden in der PBV auch keine Nutzflächenziffern definiert, obschon der Regierungsrat die Kompetenz dazu hätte (vgl. dazu aber § 21 Abs. 2 Bst. a PBG-E unten).

8.3.3 Baubewilligungsverfahren

Elf Gemeinden/Bezirke beantragen, dass der neue § 81 Abs. 2 PBG-E komplett gestrichen wird. Weitere zehn Gemeinden verlangen zumindest eine Präzisierung des Absatzes im Bericht zur Vorlage. Vereinzelt wird eingewendet, dass der Begriff der «klaren Hindernisse» zu unbestimmt sei. Die Mitteilung der Hindernisse an die Bauherrschaften erfolgt bereits heute unter den Titeln «rechtliches Gehör» und «Unterlagenergänzung». Diese Mitteilung dauert in der Regel drei Wochen ab Weiterleitung des Gesuchs an die Baugesuchszentrale, weil die zuständigen kantonalen

Fachstellen die Gesuche zuerst prüfen und Rückmeldung an die Baugesuchszentrale geben müssen. Mit eBau wird die formelle Vollständigkeit zudem besser gewährleistet (vertiefte Nutzerführung). Mit dem neuen Abs. 2 wird die jetzige Praxis ins PBG geschrieben.
Die Begrifflichkeit «klare Hindernisse» hingegen kann tatsächlich zu Rechtsunsicherheiten und Unklarheiten führen, weshalb das Wort «klare» aus dem Entwurf der Vorlage gestrichen wird.

Die geplante Änderung in § 82 PBG-E gab bei fast allen Gemeinden und Bezirken keinen Anlass für Bemerkungen. Vereinzelte Rückmeldungen beziehen sich auf die Streichung eines Teilsatzes von Abs. 2 («…sowie offensichtlich fehlerhaften Baugesuchen und Baubewilligungen…»), die Streichung des gesamten Abs. 2 und das Belassen beim alten Wortlaut sowie einer Neuformulierung des Absatzes.

Der Teilsatz «sowie offensichtlich fehlerhaften Baugesuchen und Baubewilligungen» und die Schadenersatzansprüche nach Bundeszivilrecht werden ersatzlos gestrichen, da die vorgesehene Ausdehnung des vollen Parteikostenersatzes auf fehlerhafte Baugesuche oder Entscheide zu einer Überregulierung führen würde. Überdies haben weder die Baugesuchsteller noch die Baubewilligungsbehörden ein Interesse daran, sich offensichtlich fehlerhaft zu verhalten. Die Gesuchsteller wollen eine Baubewilligung und die Bewilligungsbehörden möchten eine Bewilligung erteilen, wenn die gesetzlichen und planerischen Voraussetzungen eingehalten sind.

Zu § 85 Abs. 1 PBG-E kam die Rückmeldung, wonach dieser dahingehend zu ergänzen sei, dass die Beschwerdeinstanz einen Baubeginn (vor Rechtskraft der Baubewilligung) nur in gut begründeten Ausnahmefällen bewilligen könne (neun Gemeinden und Bezirke). Dieser Rückmeldung kann nicht gefolgt werden, da nicht die Gemeinden, sondern die Rechtsmittelinstanzen für die Verfügung eines vorzeitigen Baubeginns zuständig sind.
Vereinzelt wurde beantragt, den neuen Zusatz zu streichen (Unteriberg, Verwaltungsgericht, SP Schwyz). Diesen Antrag kann aufgrund der Motion M 4/19 nicht gefolgt werden.
Vereinzelte Parteien begrüssen die Ergänzungen in § 85 Abs. 1 PBG-E (SVP Schwyz, Die Mitte Schwyz).

8.3.4 Digitalisierung

Die Digitalisierung des Baubewilligungs- und Planungsverfahrens (inkl. Mehrwertabgabe) wird durchwegs begrüsst. Mit der Umstellung kann mittelfristig eine Vereinfachung erzielt werden. Ein wichtiger Punkt, den es zu beachten gilt, ist der Datenschutz (vgl. Vernehmlassung SVP Schwyz, GLP Schwyz und Gemeinde Sattel). Daher soll zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, ob zur Stärkung des Datenschutzes eine Ergänzung in der Planungs- und Bauverordnung (PBV) erforderlich ist oder dies mit einer Anpassung der Verfahrensprozesse oder des eBau-Programms erfolgt.

Ferner ist es Sache der Gemeinden, die Auflage eines Baugesuchs zu organisieren. Technisch ist es möglich, im e-Bau auszuwählen, welche Dokumente digital publiziert werden und welche nicht. Datenschutzrechtlich sensible Dokumente oder Informationen müssen nicht aufgelegt oder hochgeladen werden. Den Gemeinden kommt hier ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Amt für Raumentwicklung wird die Gemeinden und Eingemeindebezirke in dieser Hinsicht (Umgang mit sensiblen Daten) im Rahmen der Erfahrungsgruppe e-Bau informieren und in Bezug auf die Auflage zusätzlich sensibilisieren.

Ebenfalls ist klar, dass die Digitalisierung mit gewissen Kosten (Hardware und Software) für alle Beteiligten einhergehen wird.

8.3.5 Diverses

8.3.5.1 Mehrwertabgabe

Die Ergänzung in § 36 Abs. 4 PBG-E wird von den Vernehmlassenden durchwegs begrüsst. 18 Gemeinden/Bezirken stellen jedoch gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid 1C_233/2021 vom 5. April 2022 (Meikirch) fest, dass Unklarheiten betreffend § 36 Abs. 2 PBG bestehen. Gemäss dieser Bestimmung können Gemeinden für Um- oder Aufzonungen «nur» in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen. Diese Einschränkung hat der Kantonsrat anlässlich der ersten Revisionsetappe im PBG eingeführt.

Die Anpassungen beim RPG waren abzuwarten (vgl. Interpellation I 16/22; RRB Nr. 813 vom 25. Oktober 2022). Das eidgenössische Parlament hat die Frage, ob zwingend eine Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen einzuführen ist, mittlerweile beantwortet. Im Rahmen der RPG-Revision II wurde ein neuer Art. 5 Abs. 1 bzw. Abs. 1^{bis} RPG beschlossen. Nach dieser Bestimmung soll auch künftig eine Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen eingeführt werden *können* – jedoch nicht müssen. Aufgrund dieser Gesetzesanpassung besteht kein Handlungsbedarf mehr, das PBG an die geänderte bundesgerichtliche Rechtsprechung anzupassen.

8.3.5.2 Gewässerabstand und Gewässerraum

In Bezug auf § 66 PBG regen 19 Gemeinden/Bezirke an, dass nebst den Gewässerabständen zu Seen und Fliessgewässern auch der Abstand zu eingedolten Gewässern in diesem Paragraf geregelt werden solle (heute in § 34 Abs. 3 PBV). Dies würde die Auffindbarkeit der Abstandsbestimmungen vereinfachen.

Diesem Antrag der Gemeinden und Bezirke, wonach der Gewässerabstand gegenüber eingedolten Gewässern neu im PBG (statt in § 34 Abs. 3 PBV) geregelt wird, wird Folge geleistet. Die Regelung zu eingedolten Gewässern wird neu in § 66 Abs. 3 PBG abgebildet.

Weiter wird von zahlreichen Gemeinden und Bezirken vorgeschlagen, dass sich die Bemessung des Gewässerabstandes für Fliessgewässer an der GSchV orientieren und somit 5.50 m ab Bachmitte betragen soll – anstatt ab der Böschungsoberkante zu messen. Dieser Antrag wird nicht übernommen, weil sie in Einzelfällen dazu führen würde, dass kein oder nur mehr ein sehr geringer beidseitiger Uferstreifen vorhanden wäre (namentlich bei breiten Fliessgewässern im Wald oder in Sömmerungsgebieten, z. B. Alp im Brunni). Im Weiteren ist die bisherige Messweise ab Böschungsoberkante praxiserprobt und führt nur in seltenen Fällen zu Schwierigkeiten.

8.3.5.3 Zonengrenzabstand

Die neue Regelung zum Zonengrenzabstand wird von einer Mehrheit der Vernehmlassenden begrüsst (insbesondere Gemeinden und Bezirke). Als Vereinfachung wird von der Mehrheit vorgeschlagen, den Abstand für Haupt- und Nebenbauten (von der Zonengrenze) auf 1.50 m festzulegen. Zudem seien die Buchstaben c und d (Bepflanzungen und Einfriedungen) ersatzlos zu streichen, da es dafür keine separaten Abstände brauche.

Eine ungleiche Verteilung des Grenzabstandes im Sinne von § 62 PBG ist nur insoweit zulässig, als der Zonengrenzabstand zwingend eingehalten wird, weil andernfalls der Abstand gegenüber der Landwirtschaftszone ausgehebelt würde. Es ist jedenfalls nicht möglich, den Zonengrenzabstand über § 62 PBG auszuhebeln.

8.3.5.4 Solaranlagen

Zur Motion M 14/22 kamen keine relevanten Rückmeldungen. Der Kanton Schwyz hat mit der Revision von § 75a Abs. 4 PBG im Rahmen der 2. Etappe der PBG-Revision seine Kompetenz gemäss Bundesrecht bereits vollumfänglich ausgeschöpft. Weitere Verfahrenserleichterungen oder Ausdehnungen des Meldeverfahrens sind bundesrechtlich nicht zulässig. Somit kann die Motion M 14/22 als erledigt abgeschrieben werden.

8.3.5.5 Strafbestimmungen

Das Festhalten an der Ausgestaltung der Strafbestimmungen als Offizialdelikt wird grossmehrheitlich unterstützt (explizit Schübelbach, Einsiedeln, SP Schwyz, SVP Schwyz, FDP Schwyz, GLP Schwyz). Nur von einer Gemeinde wurde beantragt, den Strafrahmen für Ordnungsbussen (aktuell Fr. 50 000.--) zu erhöhen.

8.3.6 Zusätzliche Anträge

Schliesslich kamen vereinzelt neue Anträge und Anregungen zu Paragrafen, die nicht Bestandteil der aktuellen PBG-Revision sind:

Minergie
Diverse Gemeinden/Bezirke (zehn) sowie der Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) beantragten eine Änderung von § 24 Abs. 2 PBG betreffend den Minergiestandard. Die Einhaltung des Minergiestandards und die damit verbundene Pflicht zum Einbau einer Komfortlüftung würden im Zusammenhang mit Gestaltungsplänen regelmässig zu Diskussionen führen. § 24 Abs. 2 PBG soll deshalb dahingehend ergänzt werden, dass auch ein Verzicht auf eine Komfortlüftung und eine Zertifizierung möglich ist, sofern nachweislich eine mindestens gleichwertige energetische Lösung wie mit dem Minergiestandard gewährleistet werden kann.

Diesem Antrag kann gemäss der Ansicht des Regierungsrates zugestimmt werden, um gleichwertige Komfortlüftungen zu fördern. In der Praxis muss die Vollzugstauglichkeit noch nachgewiesen werden. Insbesondere muss bereits im Gestaltungsplanverfahren nachgewiesen und von den zuständigen Bewilligungsbehörden geprüft werden, ob ein Gebäude energetisch gleichwertig wie «Minergiestandard» gebaut werden kann.

Verwendung der kommunalen Mehrwertabgabe
Weiter wird von diversen Gemeinden/Bezirke (zehn) und dem VSZGB beantragt, dass im Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe der Beitragssatz zur Verwendung der kommunalen Mittel in der PBV geändert wird. Insbesondere kann nicht nachvollzogen werden, weshalb gemäss § 26r Abs. 1 PBV kommunale Projekte nicht vollständig aus der Spezialfinanzierung finanziert werden können.

Die Anpassung der PBV obliegt dem Regierungsrat und nicht dem Kantonsrat. Diese Anpassung wird bei der nächsten Revision des Mehrwertabgaberechts in der PBV geprüft werden.

Ergänzung des Kataloges in § 36j Abs. 2 PBG
Schliesslich beantragen diverse Gemeinden/Bezirke (neun) sowie der VSZGB betreffend Fruchtfolgeflächen eine Änderung von § 36j PBG. Aufgrund der Erfahrungen zur Kompensation von Fruchtfolgeflächen in laufenden Ortplanungsrevisionen wird beantragt, entweder § 36j PBG (Raumplanerische Massnahmen) nicht abschliessend zu formulieren oder diesen mit der Möglichkeit, bodenverbessernde Massnahmen zu finanzieren, zu ergänzen.

Von diesem Antrag wird Kenntnis genommen. Er ist indes nicht Gegenstand der laufenden PBG-Revision. Die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe im PBG und in der PBV werden zu einem späteren Zeitpunkt eingehend geprüft werden. Zuerst müssen aber Erfahrungen im Umgang mit der Mehrwertabgabe gesammelt werden.

Verfahrensvereinfachungen für Luft-Wasser-Wärmepumpen
Schliesslich beantragt die FDP Schwyz, dass analog der Solaranlagen das Bewilligungsverfahren für die Installation der Luft-Wasser-Wärmepumpen vereinfacht und damit die Hürden und die Kosten verringert werden.

Konkret soll ein zusätzlicher Absatz in § 75a PBG zu Luft-Wasser-Wärmepumpen aufgenommen werden, welcher wie folgt lautet: *«Die Bewilligungsbehörde erteilt die Bewilligung für Luft-Wasser-Wärmepumpen (LWP) innerhalb der Bauzone im Meldeverfahren».*

Der Regierungsrat hat das Bewilligungsverfahren für Luft-Wasser-Wärmepumpen (LWP) erst vor zwei Jahren vereinfacht, indem er § 45a PBV eingeführt hat. Nach dieser Bestimmung kann eine Gemeinde innerhalb der Bauzone zwischen einem vereinfachten oder ordentlichen Verfahren wählen, wenn sich die LWP ausserhalb einer Baute befindet. Für innenaufgestellte LWP gelangt das Meldeverfahren zur Anwendung. Ausserhalb der Bauzone gilt das Meldeverfahren, sofern sich die LWP innerhalb einer umschlossenen Baute befindet. In den übrigen Fällen findet das ordentliche Baubewilligungsverfahren Anwendung. Aufgrund von Nachbareinsprachen sollten aussen aufgestellte (und Lärm emittierende) LWP nicht in jedem Fall im Meldeverfahren bewilligt werden.

9. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 4a Digitalisierung und Rechtswirkung

In Abs. 1 dieser neuen Bestimmung wird die Rechtsgrundlage geschaffen, dass Grundlagen und Planungsmittel neu digital erstellt und bewirtschaftet werden können. Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen müssen allerdings noch von den zuständigen Stellen geschaffen werden, damit alle Planungs-, Bewilligungs- und Mehrwertabgabeverfahren digital abgewickelt werden können.

Mit diesem Paragrafen soll der digitale Kanal in den erwähnten Verfahren geöffnet, jedoch der analoge Kanal noch nicht geschlossen werden (vgl. aktuell laufende Teilrevision VRP). Dies gilt sowohl für das Planungsverfahren ([kommunale und kantonale] Richtplan-, Nutzungsplan- und Gestaltungsplanverfahren [sowohl die Vorprüfung durch das Volkswirtschaftsdepartement wie auch die Genehmigung durch den Regierungsrat]) als auch für das Baubewilligungs- und Mehrwertabgabeverfahren. Planungsmittel sind kommunale und kantonale Richt- und Nutzungspläne, Planungszonen sowie Gestaltungspläne.

Die Pläne und Daten sind, sobald die (organisatorischen und technischen) Voraussetzungen vorhanden sind, digital einzureichen und werden von den zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen auch digital verarbeitet. Mittlerweile sind die technischen Grundlagen und das Wissen für diesen Wandel zwar vorhanden (neue Technologien aus der Informations- und Kommunikationstechnik sowie leistungsfähigere Computer und Netzinfrastrukturen). Die Vorgaben für die elektronische Auflage, die rechtsverbindliche elektronische Signatur und die elektronische Zustellung fehlen allerdings zurzeit noch.

Gemäss Abs. 2 sind Pläne aus den digitalen Daten erstellte grafische Auszüge. Dabei kann der grafische Auszug ein dynamischer (ÖREB-Auszug am Bildschirm) oder ein statischer Auszug (ÖREB-Auszug als pdf) sein. Solange (vom Regierungsrat) nichts anderes bestimmt ist, kommt weiterhin dem grafischen Auszug Rechtswirkung zu. Mithin wird der ÖREB-Kataster noch nicht als Publikationsorgan eingesetzt. Dies gilt für alle Arten von Plänen (Richt-, Nutzungs-, Erschliessungs- und Gestaltungspläne).

Nach Abs. 3 werden die digitalen Raumplanungsdaten von den kantonalen und kommunalen Behörden (vgl. § 2 Abs. 1 PBG) sowie den weiteren Planungsträgern (namentlich Korporationen, Genossamen und Genossenschaften des öffentlichen und privaten Rechts wie Wasserversorgungen oder Flurgenossenschaften und Meliorationen), die raumwirksame Aufgaben erfüllen, gegenseitig abgegeben. Diese weiteren Planungsträger erfüllen in der Regel öffentliche Erschliessungsaufgaben (Wasser, Abwasser, Elektrizität, Gas, etc.) für die Gemeinden (vgl. dazu § 38 Abs. 3 PBG). Die Einzelheiten (wie Datenformate, Rechte an den Plänen usw.) regelt der Regierungsrat. Dies kann in der PBV erfolgen oder in einer anderen verbindlichen Art (Weisung, Anordnung usw.).

§ 21 Definition der zulässigen Nutzungsziffern in der PBV

§ 21 Abs. 2 Bst. a PBG hält fest, dass die zulässigen Nutzungsziffern in der Verordnung bestimmt werden. Dieser Teilsatz ist zu streichen, da die zulässigen Nutzungsziffern in der PBV gar nie definiert wurden (und auch in Zukunft nicht werden).

§ 24 Minergiestandard

§ 24 Abs. 2 Satz 1 PBG hält neu fest, dass die Sonderbestimmungen mindestens die Einhaltung des Minergiestandards oder einer mindestens gleichwertigen energetischen Lösung für Wohnbauten vorschreiben und der Gestaltungsplan mehrere, wesentliche Vorteile gegenüber der Normalbauweise beinhalten müssen.
Die Änderung in Satz 1 zielt darauf ab, dass neu auf Komfortlüftungen verzichtet werden kann und die Zertifizierung trotzdem möglich ist, sofern eine nachweislich gleichwertige Lösung wie mit dem Energiestandard nachgewiesen werden kann.
Sofern erforderlich, können die Details später in der PBV geregelt werden.

§ 25 Mitwirkung und Vorprüfung

Das Mitwirkungsverfahren bezieht sich auf den politischen Meinungsbildungsprozess und soll die demokratische Legitimation des gesamten Planungsprozesses stärken. Die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und die Öffentlichkeit der Pläne sind in Art. 4 RPG festgehalten. Das Mitwirkungsverfahren soll möglichst transparent durchgeführt werden und Planentwürfe sind der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen (in der Regel elektronisch).

Im Zuge der Optimierung des kommunalen Nutzungs- und Richtplanverfahrens sollen sowohl die Mitwirkung, wie auch die Vorprüfung gestärkt werden.

Die Planungen der Gemeinden sollen in einem partizipativen Prozess zusammen mit der Bevölkerung erfolgen und interessierte Kreise frühzeitig ins Planungsverfahren miteinbezogen werden. Der verstärkte Miteinbezug aller involvierten Parteien wurde auch von der RUVEKO an mehreren Sitzungen ausdrücklich gewünscht. Alle Beteiligten (nicht nur Stimmberechtigte) können Einwendungen und Vorschläge zum Entwurf der kommunalen Planungen einbringen, wobei die Strategie der Gemeindeentwicklung durch Veröffentlichung bekannt gemacht wird. Zu den einzelnen Einwendungen und Vorschlägen muss der Gemeinderat schriftlich Stellung nehmen, wobei es mit dieser Antwort sein Bewenden hat (kein förmliches Rechtsmittel). Als Informationsmedien dienen die Homepage der Gemeinde, der Anschlagkasten sowie weitere lokale Medien (Lokalzeitung, Infoblatt usw.). Weiter können die Strategie der Gemeindeentwicklung und die Planentwürfe auch auf der Gemeinde und in anderen geeigneten Lokalitäten analog aufgelegt werden.

Nach Abs. 2 arbeitet der Gemeinderat nach Prüfung aller Eingaben den Entwurf des Zonen- und Erschliessungsplans sowie die zugehörigen Vorschriften (Bau- und Erschliessungsreglement) aus und unterbreitet ihn dem zuständigen Departement (Volkswirtschaftsdepartement) zur Vorprüfung. Im Vorprüfungsverfahren soll der Fokus vermehrt auch auf die Rechtmässigkeitsprüfung und auf die Übereinstimmung mit den übergeordneten Planungen (von Bund und Kanton) gelegt werden. Damit soll sich namentlich die Rechtssicherheit im gesamten Planungsprozess erhöhen.

Die Stimmberechtigten sollen nur über möglichst robuste Nutzungs- und Erschliessungspläne abstimmen. Vom Regierungsrat genehmigte und vom Stimmvolk angenommene Erschliessungs- und Nutzungspläne sollen von den oberen Gerichtsinstanzen möglichst nicht mehr aufgehoben werden müssen.

Eine Prüfung der Zweckmässigkeit ist dagegen nach wie vor nicht vorgesehen. Die Details zur Vorprüfung sind in § 13 PBV geregelt.

Über den Stand der Planung hat der Gemeinderat im Übrigen die Öffentlichkeit periodisch zu informieren (z. B. an Gemeindeversammlungen oder auf der Homepage bzw. in lokalen Medien). Die bisherigen Abs. 2 und 3 werden zu Abs. 3 und 4.

§ 27 Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten

Das heute praktizierte Beschwerde- und Genehmigungsverfahren stimmt nicht mit dem Gesetzestext überein, da die Einsprachen nicht rechtskräftig erledigt werden, bevor der Entwurf den Stimmberechtigten vorgelegt wird. Allfällige Einsprachen können nur (aber immerhin) bis ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Das Bundesgericht tritt bekanntermassen nicht auf Beschwerden gegen Nutzungspläne ein, die vom Regierungsrat noch nicht genehmigt worden sind. Eine Übereinstimmung von Gesetz und Praxis ist rechtsstaatlich geboten.

In Abs. 1 soll deshalb neu das heute angewendete Nutzungsplanungsverfahren verbindlich festgehalten werden (vgl. auch EGV-SZ 2009 B 8.4).

Die Einsprachen (gegen kommunale Nutzungspläne) können heute mit Beschwerde zuerst beim Regierungsrat und dessen Beschluss beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dann legt der Gemeinderat den Entwurf des Nutzungsplans den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung (zur Beratung) und an der Urnenabstimmung (zum Entscheid) vor.

Ebenfalls wie bis anhin sollen unbestritten gebliebene Teile, d. h. solche ohne Einsprache (und Beschwerde), den Stimmberechtigten vorzeitig zur Beschlussfassung vorgelegt werden können, sofern dies planerisch sinnvoll ist. Das vom Regierungsrat bezeichnete Amt ist vorgängig anzuhören. Diese vorzeitige Vorlage wird Abtrennung genannt und ist in § 14 PBV geregelt.

§ 28 Genehmigung des Regierungsrates und Fortsetzung des Rechtsmittelverfahrens

Der koordinierte Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts kann erst nach der Genehmigung des Nutzungsplans durch den Regierungsrat beim Bundesgericht angefochten werden. Das Bundesgericht tritt auf eine Beschwerde gegen Nutzungspläne erst ein, wenn kantonal letztinstanzlich darüber entschieden worden ist, d. h. der Beschwerdeentscheid des Verwaltungsgerichts und die Genehmigung des Nutzungsplans (durch den Regierungsrat) müssen vorliegen, damit das Bundesgericht eine Beschwerde dagegen überhaupt beurteilt (vgl. dazu Urteil BGE 1C_190/2007 vom 7. Dezember 2007). Zudem hat das Bundesgericht im erwähnten Entscheid festgehalten, dass die inhaltliche Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren auf kantonaler Ebene zu erfolgen hat (vgl. dazu auch ausführlich das Verwaltungsgericht in EGV-SZ 2009 B 8.4 [S. 85 ff.] mit dem Hinweis auf die Koordination zwischen Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren in Erw. 8.8, S. 93 ff.). Abs. 3 wird entsprechend der einwandfreien Formulierung des Verwaltungsgerichts übernommen.

§ 36d Mehrwertabgabe

Bei Gesamt- oder Teilrevisionen von Nutzungsplänen werden neben den «klassischen» Einzonungen sowie Um- und Aufzonungen auch viele geringfügige Anpassungen am Zonenplan vorgenommen (Beispiel Gemeinde Arth: über 100 Kleinständerungen am Zonenplan). Ein Grund dafür sind

insbesondere die Vorgaben des kantonalen Geodatenmodells. In formellen Nutzungsplanrevisionen haben die notwendigen Anpassungen am Zonenplan für die vollständige Überführung in den ÖREB-Kataster zu erfolgen (vgl. «Geodatenmodelle Bereich Nutzungsplanung Kanton Schwyz – Richtlinie für die Erfassung der Geodaten und Rechtsdokumente», Kapitel 4.1, Stand 17. Juli 2019). Ausserdem stehen genauere Daten der amtlichen Vermessung und teilweise auch neue Datensätze anderer Themenbereiche zur Verfügung (z. B. Datensatz «massgebende Uferlinie»), die Auswirkungen auf den Zonenplan haben können. Für solche im öffentlichen Interesse liegenden plangrafischen Nachführungen soll keine Mehrwertabgabe erhoben und dadurch ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Insbesondere liegt kein erheblicher Vorteil im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG und damit auch keine mehrwertabgabepflichtige Einzonung vor, wenn bloss eine Restfläche zwischen einer rechtskräftigen Bauzone und Wald, Gewässer, Strassen oder Schienen der Bauzone zugewiesen wird. In diesem Fall wird der Zonenplan mit den tatsächlichen, rechtmässigen Gegebenheiten vor Ort in Übereinstimmung gebracht. Dasselbe gilt für Flächen, die aufgrund der Vorgaben des kantonalen Geodatenmodells der Bauzone zugeordnet werden (§ 36d Abs. 4 PBG-E).

Der Verzicht auf die Feststellung der Mehrwertabgabepflicht in den oben beschriebenen Fällen wurde in einer gemeinsamen Besprechung von der Steuerverwaltung sowie vom Rechts- und Beschwerdedienst als zweckmässig beurteilt.

Der Regierungsrat kann bei Bedarf präzisierende Vorschriften in der PBV erlassen oder als zusätzliche Hilfestellung für die Gemeinden verbindliche Richtlinien verabschieden (vgl. dazu § 36d Abs. 5 PBG-E).

§ 66 Gewässerabstand

Die nachfolgenden Abstandsvorschriften gelten nur, soweit die Gemeinde im Zonenplanverfahren auf die Festlegung eines Gewässerraums verzichtet hat. Andernfalls gelangen die Übergangsbestimmungen gemäss der GSchV zur Anwendung oder die grundeigentümerverbindlichen Vorgaben gemäss dem einschlägigen Nutzungsplan.

§ 66 PBG-E soll aufgrund der Rückmeldungen aus dem Vernehmlassungsverfahren neu formuliert werden:

In Abs. 1 wird der Grundsatz geregelt, dass sowohl bei Fliessgewässern als auch bei Seen der kantonal-rechtliche Gewässerabstand dem bundesrechtlichen Gewässerraum entspricht.

In Abs. 2 werden die bisherigen Abs. 1 und 3 zusammengenommen. Es wird insbesondere geregelt, dass der Gewässerabstand für Seen 15 m ab Wasserzone und für Fliessgewässer mindestens 5 m ab Böschungsoberkante beträgt.

Zudem wird in Abs. 3 neu die Abstandsregelung von § 34 Abs. 3 PBV übernommen (Abstand gegenüber eingedolten Gewässern). Damit wird die Auffindbarkeit der Abstandsregelung gegenüber eingedolten Gewässern vereinfacht.

Der bisherige Abs. 4 (Ausnahmegründe) wird ersatzlos gestrichen. Die Regelung von Ausnahmen in dieser Bestimmung widerspricht der gesetzlichen Systematik. Für die Unterschreitung des Gewässerabstandes gelangen die Ausnahmegründe von § 73 Abs. 1 Bst. a–d PBG analog zur Anwendung, insofern bedarf es keiner eigenständigen Regelung der Ausnahmegründe für Gewässerabstände gemäss Abs. 4.

Der neu formulierte § 66 PBG-E vereinfacht den Vollzug für alle Beteiligten (Bauherren, Planer und Bewilligungsbehörden).

Die bisherigen Abs. 5 und 6 werden zu Abs. 4 und 5.

§ 67a (neu) Zonengrenzabstand

In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, dass gegenüber Nichtbauzonen, insbesondere Landwirtschaftszonen, ähnliche Mindestabstände gelten sollen, wie sie in § 41 StraG normiert sind. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten wird neu eine deutlich vereinfachte Formulierung vorgeschlagen: «Der Zonengrenzabstand beträgt für Haupt- und Nebenbauten 1.50 m.»

Die Messweise richtet sich nach § 59 PBG, wobei die Abstandsprivilegierung der vorspringenden Gebäudeteile nach § 59 Abs. 2 PBG beim Zonengrenzabstand nicht zur Anwendung gelangt, weil sonst die Nutzung der Nichtbau- bzw. Landwirtschaftszone wieder vollständig eingeschränkt würde (z. B. ein Balkon, der bis 1.50 m an Landwirtschaftszone heran ragt). Gegenüber unterirdischen Bauten nach § 61 Abs. 2 PBG wird kein Zonengrenzabstand festgelegt, weil die Auswirkungen dieser Bauten, die maximal 1 m über das gewachsene Terrain hinausragen, auf die landwirtschaftliche Nutzung gering sind. Eine Ungleichverteilung des Abstandes zu Lasten des Zonengrenzabstandes ist nicht zulässig.

Mit dieser Regelung bestehen im Gesetz neu klare Mindestabstände für Haupt- und Nebenbauten zur Landwirtschaftszone. Auf der anderen Seite sind einzelfallgerechte Lösungen, die bis heute möglich waren, nicht mehr zulässig.

Durch die Einfügung dieses neuen Paragrafen mit einer neuen Überschrift erhält die Überschrift von § 68 neu die Ziffer 7. Der Inhalt von § 68 PBG bleibt unverändert.

§ 81 Abs. 2 bis 4 Entscheide

Mit der neuen Bestimmung von Abs. 2 kann verhindert werden, dass bei allen Baugesuchen, unabhängig davon, ob diese Gesuche an die kantonale Baugesuchszentrale übermittelt werden müssen, die Gesuchsprüfung fortgesetzt wird, sobald festgestellt wird, dass ein Bauhindernis gegeben ist, das durch Nebenbestimmungen nicht behoben werden kann (z. B. fehlende Zonenkonformität). Das Prüfungsverfahren wird mit der Mitteilung an den Gesuchsteller und die weiteren Fachstellen (via Baugesuchszentrale) sistiert. Der Gesuchsteller kann den Mangel durch eine Gesuchs- bzw. Projektänderung beheben, fehlende Unterlagen oder Begründungen nachreichen, sein Gesuch zurückziehen oder einen anfechtbaren Entscheid über das Gesuch verlangen. Damit kann ein Gesuchsteller sofort reagieren, wenn grundlegende Probleme bei der Behandlung seines Baugesuches auftauchen.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde der Zusatz «klare» gestrichen, weil nicht weitere unbestimmte Rechtsbegriffe geschaffen werden sollen.

§ 82 Beschwerde und rechtsmissbräuchliche Rechtsmittel

Am Grundsatz der aufschiebenden Wirkung wird aus den hauptsächlich oben in Ziff. 5.9 genannten Gründen festgehalten. Es ist im Interesse aller Parteien, dass nach Erhalt einer Baubewilligung und eines Einspracheentscheides bis zum Zeitpunkt der Erhebung einer allfälligen Beschwerde der tatsächliche und rechtliche Zustand nicht verändert wird. Mindestens bis zum Ablauf der 20-tägigen Beschwerdefrist darf demnach von einer Baubewilligung kein Gebrauch gemacht werden. Vorbehalten bleibt ein allfälliger Rechtsmittelverzicht. Mit dieser Regelung wird verhindert, dass präjudizielle Vorkehren getroffen werden. Insbesondere ist es der Bauherrschaft verwehrt, innert dieser 20-tägigen, laufenden Beschwerdefrist mit irgendwelchen Vorbereitungsarbeiten zu beginnen, was in der Praxis auch eher selten der Fall ist, da ja nach Erhalt der Baubewilligung zuerst die Detailpläne ausgearbeitet und die Bauarbeiten organisiert werden müssen. Zudem entfällt für eine Bauherrschaft das Risiko, dass sie allenfalls vorzeitig begonnene Bauarbeiten bei einem anderslautenden Entscheid der Beschwerdeinstanz rückgängig machen müsste.

Hingegen soll die zeitliche Geltung der aufschiebenden Wirkung durch § 85 Abs. 1 PBG-E (vgl. nachfolgend) gemildert werden. Gemäss dieser Bestimmung kann die Beschwerdeinstanz auf Gesuch hin oder von Amtes wegen den Baubeginn ganz oder teilweise bewilligen. Dadurch wird der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht derogiert.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurde in Abs. 2 der Zusatz «sowie offensichtlich fehlerhaften Baugesuchen und Baubewilligungen» ersatzlos gestrichen, da weder die Gesuchsteller noch die Bewilligungsinstanzen ein Interesse daran haben, offensichtlich fehlerhafte Baugesuche einzureichen oder Baubewilligungen zu erteilen.

§ 85 Baubeginn und -unterbruch

Aus dem Grundsatz der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels ergibt sich, dass mit den Bauarbeiten frühestens nach Ablauf der 20-tägigen Beschwerdefrist begonnen werden darf. Dies ist in den meisten Fällen der Fall, da ja rund 90 % der Baubewilligungsverfahren ohne Einsprachen Dritter durchgeführt werden können. Die Baugesuchsteller selbst erheben nur selten gegen eine erteilte Baubewilligung Beschwerde und dies meistens nur in einem Nebenpunkt (z. B. Kosten oder Nebenbestimmungen), die einen Baubeginn in der Regel nicht hemmen. Hingegen soll dann, wenn Dritte Beschwerde gegen eine erteilte Baubewilligung erheben, die Rechtsmittelinstanz auf Gesuch einer Partei hin oder von Amtes wegen den Baubeginn ganz oder teilweise bewilligen können. So kann bei einer Drittbeschwerde der Baugesuchsteller nach Kenntnisnahme einer Beschwerde (z. B. im Rahmen seiner Beschwerdevernehmlassung) Antrag auf (vollständigen oder teilweisen) Baubeginn stellen.

Der zweite Satz im geltenden § 85 Abs. 1 PBG soll gestrichen werden, weil die Anordnung vorsorglicher Massnahmen nach Massgabe der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) auch ohne Eintrag im PBG gilt.

§ 91 Elektronische Plattformen

Derzeit ist erst die elektronische Einreichung von Baugesuchen möglich (eBau). Die entsprechenden elektronischen Plattformen für das Planungs- und Mehrwertabgabeverfahren befinden sich erst im Aufbau. Durch den Einsatz der elektronischen Plattform erfolgt das Baubewilligungsverfahren im Kanton Schwyz bürgernah und möglichst wirtschaftlich. Wie bereits beim Thema Digitalisierung (vgl. Ziff. 6) erläutert, wird der Regierungsrat zu gegebener Zeit die technischen und organisatorischen Einzelheiten regeln, damit auch die Planungs- und Mehrwertabgabeverfahren in Zukunft (vollständig) digital abgewickelt werden können. Dies kann wiederum in der PBV erfolgen oder auf eine andere verbindliche Art.

Mit diesen Plattformen sollen der Daten- und Informationsaustausch zwischen den Verfahrensbeteiligten vereinfacht und automatisiert werden, was Transparenz für alle Beteiligten – Gesuchstellende, Projektverfasser, Gemeinden, zugriffsberechtigte Dritte, Einsprecher und die zuständigen kantonalen Behörden (inkl. Regierungsrat und Verwaltungsgericht) – schafft.

Die Kosten für die Einführung und den Betrieb der elektronischen Plattformen tragen der Kanton und die Gemeinden nach verhältnismässigen Anteilen, wobei die Gemeinden insbesondere für die Kosten ihrer Hardware aufzukommen haben.

II.

§ 74 Abs. 3 VRP *Parteientschädigung*

In den bisherigen § 74 VRP wird ein neuer Absatz 3 eingefügt. Grundsätzlich ist in Rechtsmittelverfahren und verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren nur eine Parteientschädigung geschuldet,

was in Absatz 1 und der Paragrafenüberschrift auch so zum Ausdruck kommt (*Entschädigung*). Der obsiegenden Partei wird durch die entscheidende Behörde nur eine dem Aufwand angemessene (und nicht eine volle) Entschädigung ausgerichtet. Einer anwaltschaftlich vertretenen Partei wird also im Normalfall nur ein Teil der notwendigerweise aufgewendeten Anwaltskosten entschädigt. Ausnahmsweise kann nun nach § 74 Ab. 3 VRP auf ausdrücklichen Antrag und beim Nachweis von Rechtsmissbrauch des Rechtsmittels bzw. bei offensichtlicher Fehlerhaftigkeit eines Gesuchs oder eines vorinstanzlichen Entscheids voller Parteikostenersatz zugesprochen werden. Über diesen beantragten vollen Parteikostenersatz hat die in der Sache zuständige Rechtsmittelbehörde (Regierungsrat, Verwaltungsgericht) im gleichen Verfahren wie die Hauptsache zu entscheiden. Der Entscheid kann nicht in einem separaten Verfahren gefällt werden oder in ein solches verwiesen werden. Allfällig damit einhergehende Verzögerungen infolge Nachweis und Klärung der Rechtsmissbräuchlichkeit bzw. der offensichtlichen Fehlerhaftigkeit sind zwingend in Kauf zu nehmen.

Will eine Partei mehr als vollen Parteikostenersatz geltend machen (z. B. Verzögerungsschaden usw.), ist nicht mehr die Rechtsmittelbehörde zuständig. Materielle Voraussetzungen, Verfahren und Zuständigkeit für solche Schadenersatzansprüche richten sich nach Bundeszivilrecht. In der Regel wird eine Forderungsklage gestützt auf Art. 41 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR, SR 220) beim zuständigen Zivilrichter eines Bezirks einzureichen sein.

Obwohl die Bestimmung von § 74 Abs. 3 VRP für alle Verfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht gilt, also auch in Baubewilligungsverfahren, wird in § 82 Abs. 2 PBG neu ein Verweis auf diese Bestimmung eingefügt.

Die Neuregelung bezieht sich aber wie die bisher geltende Regelung für die Parteientschädigungen nur auf Rechtsmittelverfahren, d. h. Verfahren vor Regierungsrat und Verwaltungsgericht sowie in verwaltungsgerichtlichen Klagefällen. Davon ausgenommen ist (wie bisher) das erstinstanzliche Baubewilligungs- und Einspracheverfahren. Dieses erstinstanzliche Verfahren, in Bausachen vor dem Gemeinderat bzw. der zuständigen Baukommission (§ 76 Abs. 1 PBG), bleibt wie bisher kostenlos und es wird einer obsiegenden Partei (Einsprecher oder Bauherrschaft) auch keine Entschädigung zugesprochen (BGE 143 II 467 ff.).

Damit voller Parteikostenersatz zugesprochen werden kann, müssen kumulativ die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Es muss die Rechtsmissbräuchlichkeit des erhobenen Rechtsmittels gegeben sein. Rechtsmissbrauch liegt unter anderem vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die nicht in dessen Schutzbereich liegen. Ebenfalls missbräuchlich sind Verfahrensschritte, die einzig dazu dienen, die Gegenpartei zu schikanieren oder ohne Verfolgung sonstiger Interessen eine Verzögerung des Verfahrens zu erreichen. Das trifft auch auf das Bau- und Planungsrecht zu. Als missbräuchlich gilt namentlich, wenn mit der Prozessführung andere Zwecke als der Rechtsschutz verfolgt werden, etwa die Schädigung der Gegenpartei oder die Verzögerung eines Bauvorhabens. Rechtsmissbräuchlich handelt sodann, wer andere als bau- oder nachbarrechtliche Anliegen verfolgt, insbesondere entsprechende Verfahrensschritte nur deshalb unternimmt, weil er dafür entschädigt wird bzw. sich dadurch Vorteile zu verschaffen versucht, auf die kein Anspruch besteht.
- Die Partei, die im Rechtsmittelverfahren vollen Parteikostenersatz beansprucht, muss dies in ihrer Beschwerde oder Vernehmlassung ausdrücklich beantragen. Ohne einen solchen ausdrücklichen Antrag wird bei Obsiegen nur eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen. Die Partei, die vollen Parteikostenersatz beansprucht, soll vor dem Entscheid, d. h. in der Regel nach Schluss des Schriftenwechsels bzw. einem Augenschein, auch eine entsprechende Kostennote einreichen. Ist dies nicht der Fall, wird auch der volle Kostenersatz nach Ermessen zugesprochen. Die entscheidende Behörde kann eine eingereichte Kostennote auch korrigieren.

- Die Partei, die vollen Kostenersatz beansprucht, muss die Rechtsmissbräuchlichkeit nachweisen. Auch wenn im Verwaltungsstreitverfahren grundsätzlich der Untersuchungsgrundsatz nach § 18 VRP gilt, muss die gesuchstellende Partei gestützt auf den verstärkten Mitwirkungsgrundsatz, die Tatsachen und Umstände nachweisen, die auf eine rechtsmissbräuchliche Erhebung des Rechtsmittels schliessen lassen. Es müssen die besonderen Voraussetzungen und Zusammenhänge dargelegt werden, dass die Erhebung eines Rechtsmittels offensichtlich unbegründet, böswillig oder trölerisch ist bzw. war. Ein blosses Behaupten genügt nicht, sondern die entsprechenden Tatsachen, die diesen Schluss zulassen, müssen mit entsprechenden Beweismitteln nachgewiesen werden. In jedem Fall muss der Rechtsmissbrauch aber offensichtlich und entsprechend nachgewiesen sein.
- In allen Fällen hat jedoch nur jene Partei Anspruch auf vollen Parteikostenersatz, welche sich im Verfahren anwaltschaftlich vertreten lassen hat. Dies entspricht auch der bisherigen Praxis (vgl. EGV-SZ 2014 B 1.3).

Bei dieser Neuregelung ist im Speziellen noch auf Folgendes hinzuweisen:

- Über die volle Parteientschädigung und damit über das Vorliegen eines Rechtsmissbrauches entscheidet die gleiche Instanz, die auch über die Zulässigkeit und Begründetheit des Rechtsmittels entscheidet. Es sind dies der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht. Diese Frage wird nicht in einem besonderen Verfahren entschieden, sondern bildet Bestandteil des Hauptverfahrens.
- Wie bereits ausgeführt, ist der Nachweis des Rechtsmissbrauchs nicht einfach zu erbringen. Da der Entscheid darüber im Hauptverfahren über die Baubewilligung zu ergehen hat, können diese Abklärungen einen gegenteiligen Effekt haben, indem das Hauptverfahren verlängert wird, weil sich der Streit vom Hauptverfahren auf die Frage des Rechtsmissbrauchs des Rechtsmittels verlagern kann und sich deswegen die Verfahrensdauer für die Erteilung einer Baubewilligung verlängert. Es besteht deshalb im Zusammenhang mit Baubewilligungssachen die konkrete Gefahr, dass die geforderte Verfahrensbeschleunigung dadurch zunichtegemacht wird, dass sich die Rechtsmittelinstanzen zusätzlich mit der nicht leichten Abklärung der Rechtsmissbräuchlichkeit oder der offensichtlichen Fehlerhaftigkeit eines Baugesuchs bzw. einer Baubewilligung und damit verbunden mit dem vollen Parteikostenersatz zu befassen hat.
- Nicht auszuschliessen ist, dass diese Neuregelung eine gewisse Präventivwirkung entfalten kann. Die beschwerdeführende bzw. klagende Partei muss sich bewusst sein, dass sie im Falle der Feststellung eines Rechtsmissbrauches zum Teil erhebliche Parteikosten der Gegenpartei und eventuell der Vorinstanz zu übernehmen hat. Dieser Umstand kann in die Abklärung, ob ein Rechtsmittel ergriffen werden soll, einfliessen. Diese Wirkung kann aber wiederum gedämpft werden, soweit eine Rechtsschutzversicherung die entsprechenden Kosten übernimmt.
- Problematisch ist, dass namentlich Bevölkerungsschichten mit tieferen Einkommen von an und für sich begründeten Rechtsmitteln abgehalten werden könnten, wenn sie ein höheres Kostenrisiko befürchten müssen.

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage erfolgt die Änderung, dass der Zusatz «ein offensichtlich fehlerhaftes Gesuch eingereicht oder ein offensichtlich fehlerhafter Entscheid gefällt wurde. Weitergehende Schadenersatzansprüche richten sich nach dem Bundeszivilrecht.» ersatzlos gestrichen wird. Kein Bauherr reicht ein offensichtlich fehlerhaftes Baugesuch ein und keine Gemeinde fällt einen offensichtlich fehlerhaften Entscheid. Auch der Verweis auf Bundeszivilrecht ist nicht unbedingt notwendig. Dieses gilt auch ohne Erwähnung in der VRP (Alternative: vollständige Streichung von Abs. 3).

10. Auswirkungen

10.1 Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt

Mit dieser Vorlage soll die gelebte Praxis des kommunalen Nutzungsplanverfahrens im PBG abgebildet werden. Weiter sollen die (rechtlichen) Grundlagen zur Digitalisierung des Planungs- und Baubewilligungsverfahren (inklusive der zugehörigen elektronischen Plattformen [eBau, ePlan und eMehrwertabgabe]) geschaffen sowie massvolle Anpassungen im Baubewilligungsverfahren vorgenommen werden.

Die Förderung des elektronischen Planungs- und Baubewilligungsverfahrens wird von allen Verfahrensbeteiligten begrüsst. Sie erleichtert den Zugang zu den jeweils aktuellen Verfahrensakten für alle Beteiligten. Solange die Rechtsgrundlage für die elektronische Unterschrift, Auflage und Zustellung im Kanton noch nicht geschaffen sind, werden vorerst noch zwei Verfahrenswege (Papier und digital) bestehen. Entsprechende Arbeiten für elektronische Eingaben (§ 17a Entwurf VRP) und für die elektronische Eröffnung (§ 33a Entwurf VRP) befinden sich derzeit im Vernehmlassungsverfahren. Es ist davon auszugehen, dass die Anpassungen in der VRP eingeführt sein werden, bis die neuen Bestimmungen zum PBG zur Digitalisierung und Rechtswirkung (§ 4a) und zu den elektronischen Plattformen (§ 91 Abs. 3) in Kraft treten werden. Es wird somit noch einige Zeit dauern, bis nur mehr den digitalen Grundlagen und Planungsmitteln Rechtswirkung zukommen wird. Bis auf Weiteres kommt nur den Auszügen aus Papier Rechtswirkung zu. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten und bestimmt das Datum des Inkrafttretens, sobald die technischen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine vollständige Digitalisierung der Verfahren vorhanden sind.

Auch wenn im Fokus der erheblich erklärten parlamentarischen Vorstösse eine (weitere) Beschleunigung des Baubewilligungsverfahrens steht, dürfen in einer Gesamtsicht neben den Interessen von Bauherrschaft, Grundeigentümern und Investoren die Anliegen Dritter wie Nachbarn, Einsprechern, Verbänden und der Öffentlichkeit nicht ausser Acht gelassen werden.

Mit der Beibehaltung des Einspracheverfahrens, aber gleichzeitig der Möglichkeit, im Beschwerdefall einen vorzeitigen Baubeginn zu verlangen, kann ein Ausgleich zwischen den Interessen der Bauherrschaft und den Interessen von Dritteinsprechern gefunden werden. Zudem wird auch das Interesse der öffentlichen Hand berücksichtigt, damit diese nicht wegen eines übereilten Baubeginns trotz Beschwerde (ohne aufschiebende Wirkung) vor kaum durchzusetzenden Vollzugsprobleme wie Rückbaumassnahmen stehen.

10.2 Bezirke und Gemeinden

Auf die Bezirke und Gemeinden wird vor allem die Digitalisierung des Planungs- und Baubewilligungsverfahrens (inklusive eBau- und eMehrwertabgabe) erheblichen Einfluss haben. eBau ist bereits in Betrieb und funktioniert gut. Die anderen Plattformen (ePlan und eMehrwertabgabe) sind in Erarbeitung. Die Details des Mehrwertabgabeverfahrens sind in der PBV bereits geregelt (§§ 26a ff.). Sofern erforderlich, werden auch die Details zu ePlan in der PBV noch geregelt werden. Die elektronische Datenverarbeitung wird auf den Personaleinsatz keinen Einfluss haben – auf die Arbeitsweise schon.

Zudem werden die Gemeinden ihre Baureglemente zufolge dieser Vorlage geringfügig anpassen müssen, namentlich in Bezug auf die geänderten Bestimmungen in der Nutzungsplanung. Dafür wird den Gemeinden eine genügend lange Umsetzungsfrist eingeräumt. Auch bei der Information und Mitwirkung (im Nutzungsplanverfahren) kommt auf die Gemeinden in Zukunft ein gewisser Mehraufwand zu.

Beim Aspekt der Verfahrensökonomie wird die Triagefunktion vermehrt betont, indem neben den kantonalen Fachstellen auch die kommunalen Bewilligungsbehörden verpflichtet sind, bei Baugesuchen mit Mängeln, die nicht durch Nebenbestimmungen bewilligt werden können, die Bauherrschaft unverzüglich zu informieren. Dies soll einer zusätzlichen Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren dienen.

10.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Baubewilligungsverfahren ist bereits elektronisch und funktioniert gut. Deshalb sollen auch das Planungsverfahren und das Mehrwertabgabeverfahren elektronisch durchgeführt werden. Die finanziellen und personellen Auswirkungen hielten sich bei eBau in Grenzen, wobei sich beim zuständigen kantonalen Amt für Raumentwicklung bis zur Installation von eBau in allen Gemeinden ein gewisser personeller Mehraufwand bemerkbar gemacht hat.

Es mussten auf Kantons- und Gemeindestufe zumindest die entsprechenden technischen Voraussetzungen (Hard- und Software) geschaffen werden (Investitionskosten), damit die Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren elektronisch abgewickelt werden konnten. Anderseits müssen die entsprechenden Programme gewartet und Mitarbeitende geschult werden (Betriebskosten). Auch für Bauherren, Planer, Architekten und Nachbarn bzw. Einsprecher ist die Benutzung des elektronischen Weges attraktiv. Soll das ganze Verfahren medienbruchfrei sein, so müssen auch die Anforderungen an die öffentliche Auflage der Baugesuche sowie auch die Einspracheerhebung berücksichtigt werden. Voraussetzung ist hier die Rechtsverbindlichkeit der elektronischen Unterschrift (vgl. Ziff. 6).

Diese Ausführungen gelten eins zu eins auch für die Einführung der elektronischen Plattform für alle Planungen (ePlan) und die Mehrwertabgabe (eMehrwertabgabe).

Die Verfahrensanpassungen bei den kommunalen Nutzungsplänen (inklusive Mitwirkung und Vorprüfung) erfolgt im Rahmen der ordentlichen Nutzungsplanrevisionen der Gemeinden. Diese stehen aufgrund geändertem Bundesrecht (Umsetzung RPG I, Mehrwertabgabe, Gewässerräume, usw.) sowieso an.

Sofern der teilweise oder gar vollständige vorzeitige Baubeginn umgesetzt wird, hat dies bei den Beschwerdeinstanzen (geringfügige) zusätzliche personelle Ressourcen zur Folge, namentlich wenn dieser vorzeitige Baubeginn von den Beschwerdeführern gerichtlich angefochten wird.

Bei den übrigen Bereichen sind keine namhaften zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen zu erwarten.

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 GOKR.

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 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.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.

2. Die nachfolgenden parlamentarischen Vorstösse werden gemäss § 64 Abs.3 GOKR als erledigt abgeschrieben:

- Postulat P 3/12: Anpassung und Vereinfachung des kommunalen Nutzungsplanverfahrens;
- Motion M 2/19: Verfahrensökonomie im Baubewilligungsverfahren;
- Postulat P 2/19: Abschaffung der Baueinsprache;
- Motion M 3/19: Volle statt nur angemessene Entschädigung bei missbräuchlichen Rechtsmittelverfahren und verwaltungsgerichtlichen Klagen;
- Motion M 4/19: Keine automatische Bauverhinderung bei Beschwerden gegen eine Baubewilligung;
- Postulat P 8/19: Grenzabstandspflicht zwischen Bau- und Landwirtschafszone;
- Motion M 13/21: Strafrecht – Das letzte Mittel zur Durchsetzung der Rechtsordnung bei Bauvorhaben;
- Motion M 14/22: Solaranlagen vereinfacht bewilligen.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bezirke; Gemeinden.

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

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger
Landammann

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber