

Beschluss Nr. 630/2022

Schwyz, 23. August 2022 / jh

Postulat P 8/22: Hindernisse für innere Verdichtung beseitigen

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 13. Juni 2022 haben die Kantonsräte René Baggenstos und Karl Camenzind folgendes Postulat eingereicht:

«Die Schweizer Stimmbevölkerung hat sich am 3. März 2013 für die Revision des Raumplanungsgesetzes ausgesprochen. Damit sollte die Zersiedelung gebremst und der Landverschleiss gestoppt werden. Das neue RPG hat nun zum Ziel, eine kompaktere Siedlungsentwicklung zu gewährleisten und die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv zu halten. Auch die Schwyzer Stimmbevölkerung befürwortete damals das neue Bundesgesetz.

In einer Postulatsantwort des Bundesrats vom 21. Juni 2017 (Referenz: COO.2093.100.5.41 4446) erklärt er: «Das RPG ... definiert Verdichtung als Zunahme der Bewohner/innen und Beschäftigten pro Flächeneinheit in der Bauzone....In der Tat strebt die schweizerische Raumplanungspolitik eine Nutzungsverdichtung der Bauzonen an, und zwar hinsichtlich Bewohnerinnen/Bewohnern und Beschäftigten....Vielmehr bedarf es weiterer Massnahmen um sicherzustellen, dass die bebauten Flächen auch tatsächlich besser genutzt werden. Die technischen Richtlinien zur Dimensionierung der Bauzonen führen diese grundsätzliche Rahmenbedingung weiter aus und haben zum Ziel, die Kantone und Gemeinden dazu zu bewegen, entsprechende Massnahmen zu entwickeln (UVEK, 2014).» Weiter schreibt er: «Es besteht kein Zweifel daran, dass eine erfolgreiche Förderung der Verdichtung in erster Linie auf den Bestimmungen und Grundsätzen fusst, die in den kantonalen Gesetzen und Richtplänen vorgegeben und in der Planung auf Gemeindeebene konkretisiert werden.... Die Beseitigung der Hindernisse ist vorab Sache der Kantone und Gemeinden, die über den erforderlichen Handlungsspielraum verfügen.» Als Beispiele für Behinderungen werden weiter Grenzabstände, Höhenbegrenzungen, Ausnützungsziffern etc. erwähnt.

Bei der letzten Beratung des PBG ist aufgefallen, dass das Ziel der inneren Verdichtung aktuell nicht prioritär behandelt wird. Dies erscheint uns eine verpasste Chance und wir bitten den Re-

gierungsrat, sich Gedanken zu machen, wie die innere Verdichtung auch im Kanton Schwyz weiter begünstigt werden kann. Konkret soll aufgezeigt werden, welche Massnahmen zur inneren Verdichtung durch den Kanton seit 2013 umgesetzt wurden, oder – wo sinnvoll unterschieden nach Zonenzugehörigkeit – durch den Kanton und die Gemeinden umgesetzt werden könnten oder sollten. Weiter soll im Bericht aufgezeigt werden, welche Hürden zur inneren Verdichtung noch eliminiert werden könnten und welche gesetzlichen Anpassungen dazu notwendig wären.

Mit bestem Dank.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Das revidierte Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700; RPG 1) wurde vom Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 angenommen und vom Bundesrat am 1. Mai 2014 in Kraft gesetzt. Damit wurden die Kantone verpflichtet, ihre Richtpläne im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Namentlich galt es, die in Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG und in Art. 8a Abs. 1 Bst. c RPG vorgegebene Siedlungsentwicklung nach innen im kantonalen Richtplan sowie im Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (BG, SRSZ 400.100) zu verankern und die rechtlichen Grundlagen für den Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen zu schaffen, die sich aus den Planungen ergeben (Art. 5 RPG).

2.2 Kantonaler Richtplan

Diesem Auftrag ist der Kanton Schwyz als einer der ersten Kantone mit dem im Jahr 2016 gesamtheitlich überarbeiteten und am 24. Mai 2017 vom Bundesrat genehmigten Richtplan nachgekommen. Der Richtplan dient dem Regierungsrat als zentrales strategisches Führungsinstrument zur Abstimmung der raumrelevanten Tätigkeiten sowie der räumlichen Entwicklungen des Kantons und ist für die Behörden verbindlich. Im Richtplan definiert der Kanton seine Planungsabsichten und stimmt sie mit den Vorhaben des Bundes und der Gemeinden ab. Dabei wahrt er den Handlungsspielraum der Planungsbehörden von Bund und Gemeinden. Der Richtplan basiert auf der kantonalen Raumentwicklungsstrategie (RES), welche unter Berücksichtigung von übergeordneten Planungen die Grundsätze der künftigen Entwicklungen (Zeithorizont 2040) im Kanton Schwyz aufzeigt. Der Richtplan wird in regelmässigen Zeitabständen angepasst. 2018 ist dies ein erstes Mal erfolgt (Hauptthemen: Gesamtverkehr, Deponie- und Materialabbaugebiete). Derzeit befindet sich der Richtplan in der Anpassung 2022 (Hauptthemen: Landschaft, erneuerbare Energien, Arbeitszonenbewirtschaftung).

Im rechtskräftigen Richtplan sind neben der kantonalen RES insbesondere in den nachfolgend aufgelisteten Beschlüssen konkrete Massnahmen und Vorgaben zur Innenentwicklung enthalten:

- B-2 Siedlungsgebiet;
- B-3 Wohn- Misch und Zentrumszonen;
- B-4 Siedlungsverdichtung und Siedlungsqualität;
- B-5 Arbeitszonen;
- B-7 Verkehrsintensive Einrichtungen (Standortkriterien);
- B-8 Entwicklungsschwerpunkte «Arbeitsplatzgebiete»;
- B-9 Entwicklungsschwerpunkte «Bahnhofsgebiete».

Im Richtplan wird das Siedlungsgebiet, bestehend aus den eingezonten Bauzonen und den Siedlungserweiterungsgebieten (SEG), abschliessend festgelegt. Laut Richtplanbeschluss B-3.1 müssen die kommunalen Bauzonen respektive die Nutzungspläne auf den erwarteten 15-jährigen Bedarf ausgerichtet sein (keine überdimensionierten Bauzonen). Neueinzonungen respektive eine

Beanspruchung der SEG ist nur noch in Ausnahmefällen möglich. Dies nur noch, wenn die vorgegebene Innenentwicklung bereits stattgefunden oder nachweislich eingesetzt hat beziehungsweise die erforderlichen Massnahmen gemäss Richtplanbeschluss B-4.1 getroffen wurden. Für Neueinzonungen wurden einzuhaltende Mindestdichten festgelegt und der Anteil der unbebauten Flächen darf gemäss Richtplanbeschluss B-3.2 nicht mehr als 8 % der gesamten Bauzonenfläche betragen.

Mit den im Richtplan bezeichneten Entwicklungsschwerpunkten (ESP) kann die kantonale Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung auf besonders geeignete, gut erschlossene und räumlich abgestimmte Standorte gelenkt werden. Zur Unterstützung der involvierten Gemeinden werden von Seiten des Kantons sowohl finanzielle (Verordnung zur Mitfinanzierung von Entwicklungsschwerpunkten vom 8. Juni 2022 [MESP, SRSZ 300.100]) als auch personelle Ressourcen (kantonale ESP-Koordinationsstelle) zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund finanziell an Infrastrukturausbauten, welche in den drei Agglomerationsprogrammen Obersee, Luzern (Bezirk Küssnacht = Mitglied) und Talkessel Schwyz vorgesehen sind und die koordinierte Entwicklung von Siedlung und Verkehr gewährleisten. Der Bezirksrat Einsiedeln hat im Juli 2022 entschieden, in Zusammenarbeit mit der kantonalen Fachstelle ein eigenes Agglomerationsprogramm zu erarbeiten und dem Bund zur Prüfung einzureichen.

2.3 Planungs- und Baugesetz

Als zweite zentrale Massnahme auf kantonaler Ebene mussten im PBG die rechtlichen Instrumente für die Umsetzung der Ziele des Richtplans geschaffen werden. Um die Verfügbarkeit respektive die Mobilisierung des Baulands sicherzustellen, wurde die vertragliche Überbauungspflicht nach Art. 15a Abs. 2 RPG verankert. Zudem wurde definiert, unter welchen Voraussetzungen erhebliche Vor- und Nachteile ausgeglichen werden, die aus den Planungen resultieren (vgl. §§ 36a bis 36l PBG). Die Teilrevision des PBG (PBG 1. Etappe) trat am 1. März 2020 in Kraft. Ferner hat der Regierungsrat in § 13 Abs. 2 PBG die Kompetenz erhalten, einzelne Gemeinden oder mehrere zusammen zum Erlass eines kommunalen Richtplans zu verpflichten (Teilrevision PBG 2. Etappe, in Kraft seit 1. Juli 2022). Als zusätzlicher Anreiz zur Innenentwicklung werden Baugrundstücke im Kanton Schwyz gemäss § 42 Abs. 2 Steuergesetz vom 9. Februar 2000 (StG, SRSZ 172.200) unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustands nach dem Verkehrswert und nicht nach der effektiven Nutzung besteuert.

2.4 Kommunale Planungen

Gestützt auf Art. 2 RPG sind der Bund, die Kantone und die Gemeinden dazu verpflichtet, für ihre raumwirksamen Tätigkeiten die nötigen Planungen zu schaffen und diese aufeinander abzustimmen. Damit wird der raumplanerische Stufenbau stipuliert. Die Planung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt somit nicht nur «top down», sondern auch «bottom up». Der im Kanton Schwyz hochgehaltene Gemeindeautonomie wird damit Rechnung getragen. Sie verpflichtet die kommunalen Planungsbehörden jedoch, die kantonalen Vorgaben umzusetzen, zu verfeinern und wirkungsvolle Massnahmen zur Innentwicklung zu treffen.

Basierend auf den kantonalen Grundlagen sind die Gemeinden derzeit an der Überarbeitung ihrer kommunalen Planungsinstrumente. Gemäss Richtplanbeschluss B-4.1 haben die Gemeinden im urbanen und periurbanen Raum vorgängig zur Nutzungsplanung einen kommunalen Richtplan, ein Siedlungsentwicklungskonzept oder ein räumliches Leitbild zu erarbeiten. Gemeinden im ländlichen Raum haben ein Konzept zur Siedlungsverdichtung zu erstellen. Bevor die Gemeinden ihre Planungen starten, erfolgt eine Startsituation mit dem Kanton. Darin werden die wichtigsten Themen sowie die zeitlichen Aspekte für den Planungsprozess erörtert und ein gegenseitiger Informationsaustausch ermöglicht.

Der Kanton Schwyz stellt ausserdem verschiedene Arbeitshilfen und Instrumente für die Förderung der Innenentwicklung zur Verfügung (www.sz.ch/raumentwicklung). Zu erwähnen sind namentlich die folgenden Arbeitshilfen: «Ortsplanung: Ablauf und Instrument», «Kommunale Bauzonendimensionierung», «Arbeitszonenbewirtschaftung», «Verkehrsintensive Einrichtungen» sowie «Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung». Zudem ist der Kanton Schwyz Mitglied des Vereins «raum⁺». Mit der Methodik von «raum⁺» werden seit 2009 systematisch Übersichten der gesamtkantonalen Siedlungsreserven und Innenentwicklungspotenziale geschaffen. Zudem ist der Kanton Schwyz auch Mitträger des Instrumentes «arealplus», welches der Einschätzung des volks- und betriebswirtschaftlichen Potenzials eines konkreten Vorhabens dient.

Fast alle Gemeinden im Kanton Schwyz haben unterdessen ihre Planungsarbeiten für die Innenentwicklung aufgenommen (die Startgespräche haben stattgefunden) oder verfügen bereits über einen von Regierungsrat genehmigten kommunalen Richtplan. Es sind dies namentlich die Gemeinden Arth, Feusisberg, Freienbach, Tuggen, Wollerau sowie Galgenen, Schübelbach und Wangen für die gemeinsame Ortschaft Siebnen.

In einem nächsten Schritt werden die Gemeinden ihre Nutzungsplanungen in Bezug auf die Siedlungsentwicklung einer Gesamtrevision unterziehen sowie zielgerichtete Massnahmen zur Verdichtung vorgeben und umsetzen müssen. Hervorzuheben ist, dass schon heute mehrere Gemeinden in besonders für die Innenentwicklung geeigneten Gebieten kaum einschränkende Bebauungsmasse definiert haben. Nach § 52 Abs. 2 PBG steht es derzeit den Gemeinden frei, in Kernzonen sowie in reinen Gewerbe- und Industriezonen geringere Grenz- und Gebäudeabstände festzulegen. Ausserdem kann von den geltenden Abstandsvorschriften abgewichen werden, sofern eine Ausnahmesituation im Sinne von § 73 PBG geltend gemacht werden kann. Mit dieser Ausnahmeregelung lässt sich dem jeweiligen Einzelfall bestmöglich Rechnung tragen. Überdies besteht für die Gemeinden im Kanton Schwyz keine Pflicht, eine Ausnützungsziffer im kommunalen Baureglement vorzugeben (vgl. Motion M 9/13, RRB Nr. 457/2014). Folglich stellen nach Ansicht des Regierungsrates die Abstände und die Bebauungsmasse keine Hindernisse für die Siedlungsentwicklung nach innen dar.

2.5 Tendenz der vergangenen Jahre

Aufgrund des oben umschriebenen raumplanerischen Stufenbaus entfalten die Bestrebungen zur Innenentwicklung ihre Wirkung zeitlich verzögert. Auch wenn die Zahlen aufgrund des kurzen Betrachtungshorizontes nur bedingt aussagekräftig sind, konnte in der vierjährlich vorzulegenden kantonalen Berichterstattung (RRB Nr. 212/2021) zuhanden des Kantonsrates und des Bundes eine eindeutige Tendenz festgestellt werden. Die getroffenen Anordnungen im kantonalen Richtplan und im PBG haben bereits zur Siedlungsverdichtung beigetragen.

Namentlich konnte der im kantonalen Richtplan vorgegebene Dichtepfad in den bebauten Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) zwischen 2016 und 2018 eingehalten, teilweise gar übertroffen werden. Zudem konnte in diesem Zeitraum auch die Bauzonenauslastung gesteigert werden. Die unbebauten Flächen der WMZ betragen gesamtkantonal immer noch 8 % (Stand 2020). Zwischen den Jahren 2016 bis 2019 ist das Bevölkerungswachstum innerhalb des festgelegten Siedlungsgebiets respektive innerhalb der bestehenden Bauzonen jedoch höher ausgefallen, als dies gemäss dem zugrunde gelegten Szenario «Hoch» des Bundesamts für Statistik (BfS) angenommen werden konnte. Dasselbe gilt auch für die Zunahme der Arbeitsplätze in den reinen Arbeitszonen.

2.6 Verbleibende Herausforderungen für innere Verdichtung

Mit dem überarbeiteten kantonalen Richtplan und dem revidierten PBG wird die Siedlungsentwicklung nach innen wahrnehmbar gefördert. Die Umsetzung der Innenentwicklung führt jedoch zu neuen Herausforderungen, die sich nicht vollständig beseitigen lassen. Gerade in den prioritär zu verdichtenden, zentral gelegenen und gut erschlossenen Dorfzentren sind oftmals einzelne Gebäude oder teilweise ganze Ortsbilder unter Schutz gestellt. Es gilt, diese identitätsstiftenden Schutzobjekte bestmöglich zu erhalten und gleichzeitig eine qualitätsvolle, verträgliche Siedlungsentwicklung mit ausreichend Grün- und Erholungsräumen zu ermöglichen. Dieser Prozess bedarf auch zukünftig einer sorgfältigen Planung sowie der Berücksichtigung und Abwägung der verschiedensten, zum Teil entgegenstehenden, privaten und öffentlichen Interessen.

Die Verknappung der Ressource Boden führt zu steigenden Land- und Mietpreisen. Der Kanton und die Gemeinden sind angehalten, günstige Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau mit moderaten Mietpreisen zu schaffen (RES-2.2, B-4.2). Ein Preisanstieg hat gleichzeitig zur Folge, dass Bauherrschaften aus wirtschaftlichen Überlegungen an einer optimalsten Ausnützung ihrer Liegenschaft interessiert sind und damit auch direkt etwas zur Innenentwicklung beigetragen werden kann. Im Übrigen sind die Gemeinden gehalten, die Bevölkerung in Gesprächen für bestehende Entwicklungspotenziale zu sensibilisieren und allenfalls eine aktive Bodenpolitik in Betracht zu ziehen.

Neben der aufwändigen und anspruchsvollen Planung können nicht zu vermeidende Einsprachen und Beschwerden leider zu zeitlich massiven Verzögerungen in der Umsetzung führen. Zudem wurden Gesamtrevisionen von Nutzungsplanungen vom Stimmvolk nicht selten verworfen. Eine umfassende und zeitgerechte Information, Kommunikation und Partizipation der Bevölkerung sowie weiterer betroffener Akteure durch die Gemeinden sind daher unerlässlich und können zum erfolgreichen Gelingen eines Projekts beitragen. Auch im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren können konkrete Projekte durch Einsprache- und Beschwerdeverfahren immer noch verzögert werden.

2.7 Fazit und Ausblick

Im kantonalen Richtplan sowie im PBG sind bereits die verschiedenen Möglichkeiten und Chancen genutzt worden, um das Ziel der inneren Verdichtung zu erreichen. Zur Zielerreichung wurden RPG-konforme und – soweit der doch relativ kurze Beobachtungszeitraum eine aussagekräftige Beurteilung zulässt – zielführende Massnahmen zur inneren Verdichtung ergriffen. Die im Kompetenzbereich des Kantons liegenden Hürden wurden in den letzten Jahren, wie oben umfassend erläutert, abgebaut und die Gemeinden sind derzeit daran, die kantonalen Vorgaben sinnvoll und zeitgerecht umzusetzen. Aussagekräftige, räumlich konkrete Ergebnisse sind aus den erfolgten Darlegungen erst in einigen Jahren zu erwarten. Aus Sicht des Regierungsrates besteht darum im Moment auf planerischer und gesetzgeberischer Stufe kein weiterer Handlungsbedarf. Die zur Verfügung gestellten Instrumente werden laufend auf ihre Wirksamkeit hin überprüft (vgl. Berichterstattung Kantonsrat und Bund, RRB Nr. 212/2021). Erweisen sich die kantonalen Massnahmen in einem längeren Zeitraum betrachtet als noch nicht ausreichend, sind dann die gesetzlich notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat die aufgeworfenen Fragen der Postulanten umfassend beantwortet. Entsprechend besteht keine Notwendigkeit, das vorliegende Postulat erheblich zu erklären. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat P 8/22 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 8/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

