

**Beschluss Nr. 813/2022**

Schwyz, 25. Oktober 2022 / ju

**Interpellation I 16/22: Mehrwertabgabe auf Ein-, Um- und Aufzonungen bundesrechtskonform im Kanton Schwyz einführen**

Beantwortung

**1. Wortlaut der Interpellation**

Am 28. Juni 2022 hat Kantonsrat Dr. Guy Tomaschett folgende Interpellation eingereicht:

*«Jedes Grundstück ist einer bestimmten Zone zugewiesen, welche die zulässige Nutzung des Bodens festlegt. Die Einteilung in eine bestimmte Zone kann im Laufe der Zeit ändern. Eine Einzonung erfolgt, wenn ein Grundstück von einem Gebiet ausserhalb der Bauzone neu der Bauzone zugewiesen wird. Bei einer Umzonung wird ein Grundstück innerhalb der Bauzone einer anderen Zone mit besseren Nutzungsmöglichkeiten zugewiesen. Eine Aufzonung liegt vor, wenn ein Grundstück in der gleichen Zone verbleibt und sich deren Nutzungsmöglichkeit verbessert.»*

*Die Grundstückeigentümerschaft kommt bei Ein-, Um- und Aufzonungen regelmässig ohne ihr Zutun in den Genuss von Wertsteigerungen des Grundstücks (sog. Planungsvorteile), welche es aus Gründen der Rechtsgleichheit auszugleichen oder zu mildern gilt. Art. 5 Abs. 1 RPG schreibt deshalb vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, zu regeln hat. Der Planungsvorteil ist mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen (Art. 5 Abs. 1bis RPG).*

*Im Kanton Schwyz wird eine Mehrwertabgabe nur dann geschuldet, wenn Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird (§ 36d Abs. 1 PBG; Neueinzonung). Die Gemeinden können für Um- oder Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einführen (§ 36d Abs. 2 PBG), womit bei Um- oder Aufzonungen im Kanton Schwyz keine generelle Mehrwertabgabepflicht herrscht.*

*Diese Situation in Bezug auf die Mehrwertabgabe im Kanton Schwyz ist bundesrechtswidrig. Gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C\_233/2021 vom 2. April 2022 verstösst ein Verzicht auf Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen gegen Art. 5 Abs. 1 RPG. Die Bestimmung von Art. 5 Abs. 1 RPG verlangt von den Kantonen, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und*

*Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvorteile zu sorgen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_233/2021 vom 2. April 2022 E. 3.5). Dieser Gesetzgebungsauftrag kann entweder durch den Kanton selbst oder durch die Gemeinden erfüllt werden (BGE 147 I 225 E. 4.4).*

*Die gesetzliche Grundlage des Kantons Schwyz in Bezug auf die Mehrwertabgabe steht im Widerspruch mit dem Bundesrecht. Der Kanton bzw. seine Gemeinden stehen in der Pflicht, die Mehrwertabgabepflicht auch für Um- und Aufzonungen einzuführen. In diesem Sinne bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:*

- 1. Wann wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Revisionsvorlage des Planungs- und Baugesetzes vorlegen, damit die Mehrwertabgabe im Kanton Schwyz bundesrechtskonform auch für Um- und Aufzonungen eingeführt wird?*
- 2. Sind die Gemeinden befugt oder sogar verpflichtet, in der Zwischenzeit bei anstehenden Nutzungsplanrevisionen den Gesetzgebungsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 RPG umzusetzen und eigene Bestimmungen im Baureglement zur Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen einzuführen?*
- 3. Welche Gemeinden haben bereits Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen im Sinne von § 36d Abs. 2 PBG eingeführt?*

*Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung meiner Fragen.»*

## **2. Antwort des Regierungsrates**

### 2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die bundesrechtlichen Grundlagen für die Erhebung von planungsbedingten Vorteilen bzw. den Ausgleich für planungsbedingte Nachteile finden sich in Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700). Im Rahmen der letzten RPG-Revision (Inkraftsetzung am 1. Mai 2014) erfuhr unter anderem vorgenannter Artikel eine wesentliche Überarbeitung. Demnach sind Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Gleichzeitig wurden die Kantone beauftragt, innert fünf Jahren eine Regelung für den Planungsausgleich nach Art. 5 RPG zu erlassen.

Der Kantonsrat verabschiedete am 14. März 2018 die neuen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe (vgl. § 36a ff. Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 [PBG, SRSZ 400.100]) und räumte den Gemeinden die Möglichkeit ein, in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht auch bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. Diese Teilrevision des PBG trat auf den 1. Juli 2018 in Kraft. Gestützt auf den Prüfungsbericht des Bundesamts für Raumentwicklung sowie nach vorgängiger Anhörung des Kantons Schwyz hat der Bundesrat mit Beschluss vom 10. April 2019 entschieden, den Kanton Schwyz in den Anhang der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) aufzunehmen. Damit bestand für den Kanton Schwyz ab dem 1. Mai 2019 erneut ein Verbot zur Ausscheidung neuer Bauzonen («Einzonungsstopp»), solange bis der Kanton den Gesetzgebungsauftrag für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die sich aus dem RPG ergeben, bundesrechtskonform umgesetzt haben wird.

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

## 2.2 Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen

Wie der Interpellant richtig festhält, besteht im Kanton Schwyz keine generelle Mehrwertabgabepflicht bei Um- und Aufzonungen.

In einer Reihe von Urteilen (2C\_886/2015 vom 16. November 2016; 1C\_245/2019 vom 19. November 2019; 1C\_233/2021 vom 5. April 2022) setzte sich das Bundesgericht in den letzten Jahren mit dem Verhältnis zwischen Art. 5 Abs. 1 RPG und dem neu eingeführten Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG auseinander. Kern dieser Auseinandersetzungen bildet die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Absätzen umzugehen ist. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG ist nämlich als Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 RPG formuliert, verpflichtet die Kantone aber nur für Neueinzonungen eine Mehrwertabgabe einzuführen. Die ältere Bestimmung (Art. 5 Abs. 1 RPG) erstreckt sich hingegen auf den Ausgleich aller planerischen Vorteile (auch Um- und Aufzonungen). Im neuesten Entscheid (1C\_233/2021 vom 5. April 2022, «Urteil Meikirch») hat sich das Bundesgericht nach eingehender Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte der bundesrechtlichen Bestimmungen und entgegen gewichtiger Stimmen aus der Lehre schliesslich dahingehend geäussert, dass die Gemeinde Meikirch (BE) nicht auf einen Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen verzichten dürfe und hob die entsprechende Reglementsbestimmung der Gemeinde auf. Es seien nach Bundesrecht alle erheblichen planungsbedingten Vor- und Nachteile auszugleichen und nicht bloss Neueinzonungen.

Somit ist seit dem Bundesgerichtsurteil «Meikirch» der Verzicht der Kantone bzw. der Gemeinden auf den Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen nicht mehr rechtmässig. Eine solche Regelung verstösst gemäss Bundesgerichtsurteil «Meikirch» gegen Bundesrecht (Art. 5 RPG).

Der Ständerat (UREK-S) reagierte im Rahmen seiner Beratung zur laufenden Revision des RPG in der Sommersession 2022 umgehend auf das Urteil und beantragte eine Änderung des Gesetzestexts zum Mehrwertausgleich (Antrag Ständerat Würth, AB 2022 S. 462 ff., S. 465, einstimmig angenommen). Es sei nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen, dass die Mehrwerte bei Auf- und Umzonungen zwingend ausgeglichen werden müssten. Die Revision des RPG (RPG II) geht nun zusammen mit dem Antrag Würth zur Beratung in den Nationalrat, daher ist der weitere Verlauf dieser Gesetzesrevision derzeit offen. Selbst wenn der Antrag Würth angenommen werden sollte, ist noch ein Referendum gegen die Revision des RPG möglich.

## 2.3 Beantwortung der Fragen

*2.3.1 Wann wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Revisionsvorlage des Planungs- und Baugesetzes vorlegen, damit die Mehrwertabgabe im Kanton Schwyz bundesrechtskonform auch für Um- und Aufzonungen eingeführt wird?*

Eine umgehende Revision des PBG allein wegen des Bundesgerichtsentscheids «Meikirch» ist nicht geplant. Zudem sollten keine voreiligen Schlüsse gezogen werden, zumal der Ständerat, wie oben erwähnt, bereits in der Sommersession 2022 eine Änderung des Gesetzestextes zum Mehrwertausgleich beantragt hat.

Eine weitere Teilrevision des PBG (3. Etappe) befindet sich in Vorbereitung. Sofern überhaupt erforderlich, zeitlich passend und sinnvoll, könnte eine Anpassung aufgrund des Entscheids «Meikirch» in diese Revisionsetappe integriert werden.

Mit einem überlegten und nicht vorschnellen Vorgehen wird überdies sichergestellt, dass einerseits allfällige durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung ausgelösten Reaktionen – namentlich auf Bundesebene – berücksichtigt und andererseits die Gesetzgebung des Parlaments mit in die Überlegungen einbezogen werden. Aufgrund des Entscheids «Meikirch» ist auch die Regierungskonferenz der Bau- Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) aktiv geworden. Derzeit wird

ein möglicher kantonaler Handlungsbedarf für die kantonale Umsetzung von Art. 5 RPG mit dem Bund eruiert. Das Ergebnis dieses Prozesses gilt es zwingend abzuwarten, bevor der Kanton gesetzgeberisch aktiv wird.

*2.3.2 Sind die Gemeinden befugt oder sogar verpflichtet, in der Zwischenzeit bei anstehenden Nutzungsplanrevisionen den Gesetzgebungsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 RPG umzusetzen und eigene Bestimmungen im Baureglement zur Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen einzuführen?*

Gemäss § 36d Abs. 2 PBG sind die Gemeinden heute nur befugt, aber nicht verpflichtet, für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht eine Mehrwertabgabe einzuführen. Nach der erwähnten Gesetzesgrundlage könnte aktuell eine Verankerung einer obligatorischen Abgabepflicht ohne Gestaltungsplanpflicht vom Regierungsrat nicht genehmigt werden. Je nach Ausgang der parlamentarischen Debatte zu RPG II und zum Antrag «Würth» könnte der Kanton Schwyz alsdann reagieren und die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe im Rahmen der in Vorbereitung befindlichen Teilrevision des PBG nachjustieren.

*2.3.3 Welche Gemeinden haben bereits Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen im Sinne von § 36d Abs. 2 PBG eingeführt?*

Bisher hat noch keine Gemeinde im Kanton Schwyz eine Mehrwertabgabepflicht für Um- und Aufzonungen eingeführt. Es gibt jedoch einige Gemeinden, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen oder beabsichtigen, eine Abgabepflicht in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht einzuführen. Einzelne Gemeinden sind zudem an der Vorbereitung von Infrastrukturverträgen im Sinne von § 36h PBG mit den Grundeigentümern. Gleichzeitig sollen auch die Rechtsgrundlagen in den kommunalen Baureglementen dafür geschaffen werden.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

