

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	MO 12	178
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 2. Oktober 2018

818

**Motion von Josef Gemperle, Toni Kappeler, Andreas Guhl, David Zimmermann, Robert Meyer, René Walther, Alex Frei, Armin Eugster vom 20. Dezember 2017
“Neuregelung betreffend maximale Nutzungsziffern“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre haben am 20. Dezember 2017 zusammen mit 62 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die Motion „Neuregelung betreffend maximale Nutzungsziffern“ eingereicht. Damit soll der Regierungsrat beauftragt werden, „das Planungs- und Baugesetz, insbesondere § 18 so anzupassen, dass die maximalen Nutzungsziffern in den Bauzonen in der Regel entfallen“. Die Gesetzesänderung soll die Siedlungsentwicklung nach innen erleichtern und einen Beitrag zu einer haushälterischen und effizienten Nutzung des Bodens leisten.

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

I. Formelle Beurteilung

Gemäss § 46 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) wird dem Regierungsrat mittels einer Motion der Auftrag erteilt, für den Erlass, die Abänderung oder Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses einen formulierten Entwurf zu unterbreiten. Diese Aufzählung ist abschliessend.

Die vorliegende Motion hat eine Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) zum Gegenstand. Dies ist ohne weiteres von der zitierten GOGR-Bestimmung erfasst, womit die formellen Voraussetzungen der Motion erfüllt sind.

II. Materielle Beurteilung

1. Rechtslage

Ziel der vorgelegten Motion ist eine Gesetzesänderung, die künftig dazu führen soll, dass in den kommunalen Rahmennutzungsplänen die maximale Ausnützung „in der Regel“ entfällt. Die Motionäre halten aber ausdrücklich fest, dass es „in begründeten Fällen“ weiterhin möglich sein soll, weiterhin eine „Maximalnutzung“ definieren zu können. Zur Frage, was solche „besonderen Fälle“ sein könnten, äussern sich die Motionäre hingegen nicht.

Zonenplan und Baureglement bilden zusammen den kommunalen Rahmennutzungsplan einer Gemeinde. Der von den Motionären angesprochene § 18 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) legt fest, was eine Gemeinde in ihrem Baureglement „so weit erforderlich“ zu regeln hat. Dazu gehören gemäss § 18 Abs. 1 Ziffern 1 und 1a PBG auch die Nutzungsziffern. Die Formulierung „soweit erforderlich“ bedeutet dabei, dass die Gemeinden bei jeder Zone selber bestimmen können, welche Nutzungsziffer sie festlegen wollen. Im Zuge der anstehenden Überarbeitung der Baureglemente kann anstelle der bisherigen Ausnützungsziffer zwischen Geschossflächenziffer, Baumassenziffer, Überbauungsziffer und Grünflächenziffer gewählt werden. Bei entsprechender raumplanerischer Begründung ist es im Übrigen schon heute erlaubt - und manchmal gar erwünscht -, im Sinne der Motionäre auf die Festlegung einer maximalen Ausnützung ganz zu verzichten. Nach dem heutigen Recht ist es aber Sache der Gemeinden, die für sie richtige Lösung zu treffen. Mit der anvisierten Gesetzesrevision würden die Gemeinden hingegen verpflichtet, nur in besonders begründeten Fällen Maximalnutzungen festzulegen, womit ihre Autonomie in diesem Bereich beschnitten würde.

Gemäss Motionsbegründung gehen die Motionäre davon aus, die Festlegung maximaler Nutzungsziffern sei einer Siedlungsentwicklung nach innen hinderlich und stünde einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung generell entgegen. Als Beispiel dafür wird festgehalten, dass durch solche Regelungen der Ausbau von Dachgeschossen erschwert und damit eine „adäquate und moderne Nutzung solcher Geschosse“ verhindert würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass zum Beispiel die Geschossflächenziffer zwar die Summe aller zulässigen Geschossflächen regelt, aber alle zonengemässen Nutzungen zulässt. Bestehende Dach- oder Untergeschosse können somit zu Wohn- oder Nebennutzungen ausgebaut oder umgenutzt werden. Die meisten Schwächen und Unzulänglichkeiten, die einer Nutzungsziffer angekreidet werden, sind nicht auf das Instrument selbst zurückzuführen, sondern auf dessen unsachgemässe Anwendung im Einzelfall. Nutzungsziffern sind auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und konkreten Verhältnisse abzustimmen. Richtig angewendet sind sie ein ausgezeichnetes und in Fachkreisen anerkanntes Instrument für eine differenzierte Siedlungsentwicklung.

Es ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass Unternutzungen von Grundstücken zu einem beträchtlichen Teil auf den Willen der Eigentümer selbst zurückgehen. Oft werden die tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten und die maximal zulässigen Gebäudedimensionen bewusst nicht ausgeschöpft (bspw. Grossverteiler, Tankstellen, Autoverkaufshäuser und viele andere Gewerbebauten). Soweit eine Gemeinde solchen Unternutzungen entgegentreten möchte, hat sie schon heute die Mög-

lichkeit, „Bestimmungen über eine Mindestausnützung“ und „minimale Bebauungsvorschriften“ zu erlassen (§ 18 Abs. 1 Ziffern 1a. und 2. PBG). Somit verlangt die Motion nichts, was es nicht bereits heute gibt, so die Möglichkeit, entweder eine maximale Ausnützung festzulegen oder darauf zu verzichten.

2. Blick auf andere Kantone

Die Motionäre begründen ihr Anliegen auch mit entsprechenden Regelungen in anderen Kantonen sowie mit den Vorschlägen in der „Musterstruktur für ein kantonales Baugesetz“ des Bundesamtes für Raumentwicklung. Letzteres sieht für die Bebaubarkeit eines Grundstückes in der Tat die Festlegung eines „Nutzkörpers“ vor, der über die Gebäudehöhe und Grenz- oder Gebäudeabstände begrenzt wird. Was die Motionäre indes nicht erwähnen, ist der Hinweis des Bundes-ARE, dass eine zusätzliche Steuerung der Überbauung durch Überbauungsziffern (ohne weiteres) möglich sei. Auch mit Blick auf die Regelungen in den von den Motionären erwähnten Kantonen ergibt sich ein differenziertes Bild:

So trifft es nicht zu, dass der Kanton Nidwalden die Bebaubarkeit eines Grundstückes lediglich „mit der zonengemässen Gesamthöhe“ und dem Grenzabstand begrenzt. Gemäss Art. 104 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und des öffentlichen Baurechts des Kantons Nidwalden haben die Gemeinden nämlich nebst Grenzabstand und Gesamthöhe eine maximale und eine minimale Überbauungsziffer zu definieren.

Richtig ist, dass der Kanton Obwalden die Dichteziffer kürzlich ersatzlos gestrichen hat. Im Vorfeld war diese Massnahme aber stark umstritten, zumal auch ein Gutachten die möglichen Auswirkungen der Revision nicht hinreichend darlegen konnte. Dementsprechend wird im Gutachten auch festgehalten, dass sich in Wohnzonen oder in Zonen mit Wohnanteilen ein *möglicher zusätzlicher* Regelungsbedarf ergeben könnte, um die qualitativen Anforderungen zu gewährleisten. Die Obwalder Gemeinden Sarnen, Alpnach und Sachseln hatten sich dann auch vehement gegen die Abschaffung der Nutzungsziffer gewehrt. Sie befürchteten eine unkontrollierte bauliche Entwicklung in Wohnquartieren und eine Reduktion der gestalterischen Möglichkeiten.

Der Kanton Bern ist (wie der Kanton Thurgau) der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; RB 700.2) beigetreten und lädt die Gemeinden gemäss Art. 92 Abs. 2 BauV ein, bei Bedarf die Geschossflächen-, Baumassen-, Überbauungs- oder Grünflächenziffer in die Baureglemente aufzunehmen. Es herrscht dort somit die gleiche Ausgangslage wie derzeit im Kanton Thurgau: Je nach raumplanerischer Situation legen die Gemeinden Nutzungsziffern fest oder sie verzichten darauf.

Auch im Kanton Uri steht es den Gemeinden frei, Nutzungsziffern festzulegen. Wenn die Motionäre erwähnen, dass die meisten Urner Gemeinden in besonderen Bauzonen (wie z.B. Kernzonen) darauf verzichten, ist erneut festzuhalten, dass dies auch im Kanton Thurgau schon heute ohne weiteres möglich ist. Von dieser Möglichkeit haben auch schon viele Gemeinden Gebrauch gemacht.

III. Schlussfolgerung

Der Regierungsrat teilt selbstverständlich das Anliegen der Motionäre, möglichst gute Rahmenbedingungen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen zu schaffen. Er ist aber der festen Überzeugung, dass das Planungs- und Baurecht des Kantons Thurgau schon heute alle erforderlichen Instrumente enthält, um dies zu gewährleisten. Das Thurgauer System ist auf möglichst grosse Flexibilität ausgelegt. Die Gemeinden als primäre Träger der kommunalen Planungshoheit sollen die auf ihre Bedürfnisse und auf die konkreten örtlichen Verhältnisse massgeschneiderten Dispositionen treffen können. Diese können je nach Gegebenheit auch im Verzicht auf die Festlegung von Nutzungsziffern liegen. Der Regierungsrat sieht keine Notwendigkeit, die Gemeinden in ihrer Wahlfreiheit einzuschränken. Es kommt hinzu, dass neuerliche Änderungen der einschlägigen Rechtsgrundlagen zusätzlichen Anpassungsbedarf der kommunalen Nutzungspläne auslösen dürfte, was den ohnehin schon komplexen Prozess der laufenden Revisionsarbeiten zusätzlich erschweren würde.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die vorliegende Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach