

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 04. Mai 2010

324324

GRG NR.	08	MO 13	116
---------	----	-------	-----

Motion Toni Kappeler vom 6. Mai 2009 „Ökonomie-, Gewerbe- und Industriebrachen nutzen“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär verlangt mit seinem Vorstoss vom Regierungsrat, das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) dahingehend zu ergänzen, dass der Kanton die Um- oder Neunutzung von Gewerbe- und Industriebrachen sowie von ehemaligen landwirtschaftlichen Ökonomiegebäuden in der Bauzone aktiv plant und unterstützt.

I. Ausgangslage

Seit den achtziger Jahren befindet sich die Wirtschaft im Umbruch. Seither werden in der Schweiz rund 380 ehemalige grosse Industrie- und Gewerbeareale nicht mehr genutzt. Laut der Studie „Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen“ des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) sowie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL, neu: Bundesamt für Umwelt [BAFU]) aus dem Jahr 2004 ist im Kanton Thurgau von 561'000 m² nutzbarer Brachflächen auszugehen (3.3 % von der für die ganze Schweiz hochgerechneten Fläche von 17 Mio. m²). Obwohl viele dieser sogenannten „Industriebrachen“ aufgrund ihrer Lage für Umnutzungen oder auch für die Neuansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben prädestiniert wären, werden Neubauprojekte bevorzugt auf der „grünen Wiese“ realisiert. Damit verbunden ist ein Anwachsen der Siedlungsfläche. Häufig geht wertvolles landwirtschaftliches Kulturland verloren.

Bei der Datenerfassung für die erwähnte Studie des ARE und des BAFU wurden sämtliche Arealeigentümer zu den Hindernissen für eine erfolgreiche Um- oder Neunutzung ungenutzter Industrie- und Gewerbeflächen befragt. Bei 57 % aller Brachflächen ist das Finden eines Nutzers das grösste Hindernis auf dem Weg zur Umnutzung. Darauf folgen die fehlende Umzonung (30 %) und die fehlende Anschubfinanzierung (20 %). Weiter wurden die ungünstige Lage (13 %), die fehlende Erschliessung (11 %) und die

bauökonomische Betrachtung, dass der mutmassliche Ertrag die Investitionen nicht decke (9 %), genannt. Ebenfalls wurde auf Hindernisse von Behördenseite (9 %), auf ungünstige Rahmenbedingungen (9 %) sowie Einsprachen und Rekurse von Privaten, des Heimatschutzes, des Verkehrs-Clubs der Schweiz (VCS) und anderen Verbänden (9 %) hingewiesen. Eine zu teure Sanierung von Altlasten wurde von keiner einzigen Auskunftsperson als Hindernis genannt.

Die ehemaligen, ungenutzten oder leer stehenden landwirtschaftlichen Ökonomiegebäude innerhalb der Bauzone im Kanton Thurgau wurden bisher nicht statistisch erfasst. Für deren Neu- oder Umnutzung gilt jedoch grundsätzlich dasselbe wie für die Industrie- und Gewerbebrachen.

II. Zur aufgeführten möglichen Umsetzung des Motionsanliegens

1. Der Motionär verlangt zunächst, dass der Kanton die Neu- und Umnutzung der erwähnten Brachen mit einer aktiven Bodenpolitik fördert. Er soll nicht oder schlecht genutzte Liegenschaften vermitteln, erwerben, anbieten oder selbständig sanieren. Zudem soll er bezüglich Ein- und Auszonungen sowie Umzonungen mit den Gemeinden zusammenarbeiten.

Für die Ortsplanung sind im Kanton Thurgau die Gemeinden zuständig (vgl. § 2 PBG). Sie können ohne speziellen gesetzlichen Auftrag in der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung eine aktive Bodenpolitik vorsehen. So wurden denn auch einige Thurgauer Gemeinden bereits in den letzten Jahren aktiv, um schlecht genutzte Liegenschaften zu vermitteln, zu erwerben, anzubieten oder selbständig zu sanieren (vgl. z.B. das Walzmühleareal in Frauenfeld oder das Koenig-Areal in Arbon). Dabei wurden die Gemeinden vom Amt für Raumplanung in raumplanerischer Hinsicht unterstützt und beraten, welches gleichzeitig die Aktivitäten innerhalb des Kantons bezüglich der Brachen koordinierte. Soll die bisherige Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton beibehalten werden, bleiben somit weiterhin die Gemeinden für eine aktive Bodenpolitik zuständig.

Im Rahmen der Genehmigung ihrer Nutzungspläne durch das Departement für Bau und Umwelt haben die Gemeinden sodann gemäss Art. 47 Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) darzulegen, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese haushälterisch genutzt werden können. Auch in dieser Hinsicht erweist sich demnach eine ausdrückliche gesetzliche Regelung in der Planungs- und Baugesetzgebung als nicht erforderlich. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Um- oder Neunutzung von Industrie- und Gewerbebrachen im vom Regierungsrat beschlossenen revidierten kantonalen Richtplan eingehend thematisiert wird (vgl. insbesondere die Kapitel 1.1 und 1.3), was die politischen Entscheidungsträger in den Gemeinden weiter für das Anliegen des Motionärs sensibilisieren wird.

Mit Bezug auf die Vermittlung von Liegenschaften ist zu erwähnen, dass die Abteilung für Wirtschaftsförderung im AWA diese Vermittlung seit jeher intensiv ausübt.

2. Der Motionär fordert weiter, dass sich der Kanton finanziell an der Abklärung und Sanierung von Altlasten beteiligt, soweit dies unter der geltenden Umweltschutzgesetzgebung möglich ist.

Nicht alle Bodenbelastungen müssen zwingend aus einem Areal beseitigt werden. Selbst bei Vorliegen einer Altlast erlaubt Art. 16 Abs. 1 lit. b der Altlasten-Verordnung des Bundes (AltIV; SR 814.680), dass Schadstoffe im Boden belassen werden können, sofern ihre Ausbreitung mit geeigneten Sicherungsmassnahmen dauerhaft unterbunden wird. Viele Belastungen sind aber gar nicht sanierungsbedürftig. Sie verursachen nur beim Aushub oder Gebäudeabbruch zusätzliche Kosten für eine vorschriftsgemässe Entsorgung. Durch eine vorgängige Untersuchung des Bodens kann dabei festgestellt werden, welche Belastungen wo liegen. Dadurch können bei nicht sanierungsbedürftigen Standorten Tiefbauten dort geplant werden, wo die geringsten Belastungen liegen, was zu tieferen Kosten für die Entsorgung führt. Nach geltendem Recht übernimmt der Kanton in der Regel die Kosten für die Voruntersuchungen, Überwachung oder Sanierung von belasteten Industrie- und Gewerbestandorten, wenn er selber Verursacher oder Grundeigentümer ist oder wenn Ausfallkosten entstehen, da der ursprüngliche Verursacher nicht mehr existiert oder zahlungsunfähig ist (vgl. dazu § 24 des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung [AbfallG; RB 814.04]). An die Ausfallkosten leisten auch die Gemeinden und der Bund Beiträge. Der Kanton kann jedoch auch selbst anstelle der Arealeigentümer Voruntersuchungen durchführen und anschliessend die Kosten von Amtes wegen auf die Verursacher aufteilen, und zwar unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für eine Ersatzvornahme vorliegen (vgl. BGE 1A.214/1999 E. 2f). Insofern kann er die Arealeigentümer bereits unter geltendem Recht bei der Um- oder Neunutzung der Brachen unterstützen, sofern diese nicht alleinige Verursacher der Belastung sind. In vielen Fällen wird dies jedoch nicht notwendig sein, da der Wert des sanierten Areals die Kosten für die Sanierung übersteigt. So geht denn auch aus der Studie des ARE und des BAFU hervor, dass die Sanierung von Altlasten von den Arealeigentümern in der Regel nicht als vorrangiges Hindernis für die Um- oder Neunutzung von Brachflächen genannt wurde. Da daneben weitergehende Beiträge und Leistungen des Staates mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden wären, ist eine gesetzliche Regelung bezüglich einer zusätzlichen finanziellen Beteiligung des Kantons bei der Altlastensanierung nicht angezeigt.

3. Der Motionär will ferner, dass der Kanton Vorleistungen zwecks rascher und unkomplizierter Realisierung von Neu- und Umnutzungsprojekten erbringt.

Soweit er darunter Vorleistungen bei der Altlastensanierung versteht, wurde bereits unter Ziff. 2 ausgeführt, dass eine gesetzliche Regelung solcher Leistungen grundsätzlich nicht erforderlich ist. Der Kanton kann als Vorleistung anstelle der Arealeigentümer Voruntersuchungen durchführen, sofern diese nicht als alleinige Verursacher der Belastung bekannt sind. In dieser Hinsicht wäre keine neue gesetzliche Grundlage, sondern eine Praxisänderung des Kantons erforderlich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass klare Kriterien erarbeitet werden müssten, damit nur Projekte mit Entwicklungspotential unterstützt werden. Darüber hinaus steht das Amt für Umwelt den Betroffenen im Sinne einer Vorleistung von Beginn weg beratend zur Seite.

Soweit der Motionär Vorleistungen im Zusammenhang mit einer aktiven Bodenpolitik meint, kann vollumfänglich auf die Ausführungen unter Ziff. 1 verwiesen werden. Die Gemeinden werden von Beginn weg vom Amt für Raumplanung bei der Um- oder Neunutzung von Industriebrachen unterstützt und beraten. Inwieweit die Gemeinden Vorleistungen erbringen wollen, können sie unter der geltenden Zuständigkeitsordnung selbst entscheiden.

4. Der Kanton soll sodann gemäss dem Motionär einen Sanierungsfonds unterhalten, der aus allgemeinen Staatsmitteln und aus dem Erlös der Liegenschaftsverkäufe gespeist wird und der für Altlastensanierungen und –abklärungen sowie für Liegenschaftskäufe verwendet wird.

Arealumnutzungen sind für die öffentliche Hand (Standortgemeinde und Kanton) und die privaten Grundeigentümer und Investoren mit einem erheblichen Ressourcenaufwand bei der Planung und einem grossen finanziellen Aufwand bei der Realisation verbunden. Einerseits stehen dazu oftmals nicht genügend (finanzielle und personelle) Ressourcen zur Verfügung und andererseits stellt sich der finanzielle Erfolg – bei Privaten in Form von Mehrwert, bei der öffentlichen Hand in Form von Steuern und Gebühren - erst Jahre später ein. Unreflektierte finanzielle Eigenleistungen des Kantons würden in diesem Zusammenhang ausser Kosten wenig bringen und können falsche Anreize setzen oder wirkungslos verpuffen. Insbesondere sollte der Kanton keine ungenutzten Liegenschaften kaufen, bei denen keine konkreten Nutzungsabsichten Dritter vorhanden sind und die er nicht für den Eigenbedarf verwenden kann. Gleichermassen hat er nicht anstelle der Verursacher die Kosten für Altlastensanierungen und –abklärungen zu tragen.

Bei der Förderung der Arealumnutzung muss zwischen der Planungsphase und der Realisierung unterschieden werden. In der Planungsphase kann der Kanton durch kompetente Beratung in planerischer und rechtlicher Hinsicht sowie durch kleinere planerische Leistungen einen entscheidenden Beitrag erbringen. Bei der Realisierung würden dagegen Massnahmen des Kantons hohe Kosten verursachen, ohne dass diese Massnahmen für die Arealentwicklung entscheidend wären (vgl. dazu die Studie „Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen“ des ARE sowie des Kantons Aargau aus dem Jahr 2007, S. 36). Die bestehenden Industrie- und Gewerbebrachen können demnach nicht allein durch einen „Sanierungsfonds“ zu marktfähigen Angeboten entwickelt werden. Anstelle des vom Motionär geforderten Fonds stehen aus Sicht des Regierungsrates vielmehr folgende Massnahmen des Kantons im Vordergrund, die im einem seit längerem begonnenen Projekt geprüft werden:

- Die Wirtschaftsförderung pflegt wie bisher zusammen mit anderen kantonalen Ämtern proaktiv den Kontakt zu Gemeinden und vermittelt zwischen ihnen und den Privaten (insbesondere im Rahmen des Projekts „Wirtschaftsorientiertes Flächenmanagement Thurgau“).
- Der Kanton arbeitet an einem Projekt, ein Amt mit dem Aufbau einer kompetenten Erstberatung für Arealumnutzungen zu beauftragen.

- Der Kanton unterhält eine kooperative und lösungsorientierte Planungskultur. Er versteht sich nicht als hoheitliche Instanz, sondern als Partner von Privaten und Gemeinden. Er bringt seine Interessen ein und begründet diese.
- Der Kanton prüft die Verbesserung der Projektkoordination für jede grössere Arealumnutzung.
- Der Kanton erbringt planerische Eigenleistungen und rechtliche Abklärungen zur Förderung der Arealumnutzung. Wie bereits erwähnt, kann der Kanton auch Vorleistungen bei der Altlastensanierung erbringen, indem er von sich aus die notwendigen Voruntersuchungen durchführt.

Der Kanton sollte jedoch primär subsidiär tätig sein. In erster Linie bleiben die Gemeinden zuständig für eine aktive Bodenpolitik. Dabei müssen die Standortgemeinden frühzeitig eine Vorstellung über die zukünftige Entwicklung des Areals und dessen Umgebung entwickeln, wobei sie durch die Zulassung von Zwischennutzungen den Umnutzungsprozess fördern können.

5. Schliesslich soll sich der Kanton laut dem Motionär am BAFU-Projekt zur Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen beteiligen.

Das BAFU-Projekt „Revitalisierung von Industriebrachen“ begann im Jahr 2007 und dauert bis 2011. Ab 2011 soll die im Rahmen dieses Projekts angestrebte „Industriebrachen-Plattform Schweiz“ im Internet routinemässig unterhalten werden. Daneben werden weitere konkrete Massnahmen zur Wiederbelebung brachliegender Gewerbe- und Industrieareale ausgearbeitet. Das kantonale Amt für Umwelt ist, wie vom Motionär gefordert, an diesem Projekt beteiligt.

III. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat erachtet die bestehenden gesetzlichen Regelungen für eine aktivere Rolle des Kantons bei der Förderung der Neu- oder Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen sowie ehemaligen landwirtschaftlich genutzten Ökonomiebauten in der Bauzone als ausreichend. Im Vollzug, insbesondere bei der Genehmigung der Ortsplanungen und bei der Durchführung von Voruntersuchungen bei mit Abfällen belasteten Standorten reicht der bestehende Handlungsspielraum aus. Darüber hinaus plant der Regierungsrat anstelle des vom Motionär geforderten „Sanierungsfonds“ die unter II. Ziff. 4 genannten Massnahmen umzusetzen. Dafür wird eine Projektgruppe eingesetzt, welche die Grundlagen für die konkrete Umsetzung der Massnahmen ausarbeiten bzw. weitere geeignete Strategien und Massnahmen zur Neu- oder Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen prüfen soll.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach