

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 26. März 2013

209

GRG NR.	08	AN 20	436
---------	----	-------	-----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Fabienne Schnyder und Cornelia Komposch vom 25. April 2012
„Konzept betreffend eine Strategie zur differenzierten und nachhaltigen Stärkung und Entwicklung von Dörfern und Weilern“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Antrag soll der Regierungsrat beauftragt werden, ein Konzept „betreffend eine Strategie zur differenzierten und nachhaltigen Stärkung und Entwicklung der kleinen Landgemeinden“ zu erstellen. Die Antragstellerinnen zitieren in diesem Zusammenhang die Planungsgrundsätze des kantonalen Richtplans (KRP) betreffend Dörfer und Weiler (vgl. KRP 2009, Ziff. 1.2; S 5) und stellen sie in den grösseren Zusammenhang der generellen Planungsgrundsätze zum Siedlungsgebiet (vgl. KRP 2009, Ziff. 1.1, S. 2). Zwischen dem Bemühen um einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und den raumpolitischen Zielsetzungen, wonach der Bedarf an zusätzlichen Arbeits- und Wohnflächen primär in den Zentren und zentralen Orten in Entwicklungsräumen gemäss KRP gedeckt werden solle, müsse auch Raum für eine angemessene Weiterentwicklung der „kleinen Landgemeinden“ bleiben. Das geforderte Konzept, welches auf einen Planungshorizont bis 2030 auszurichten sei, müsse daher insbesondere aufzeigen, wie der Richtplantext und die zugehörigen Erläuterungen zu interpretieren und umzusetzen seien. Eine aktive Unterstützung des Kantons halten die Antragsstellerinnen insbesondere bei der Frage nach möglichen Instrumenten im Sinne eines Massnahmenkatalogs zur Umsetzung der Planungsgrundsätze für erforderlich. Was die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, den Erhalt von Schulraum oder den Ausbau von technischer Infrastruktur anbelangt, stellen sie weiter die Frage, in wie weit eine differenzierte Betrachtung und der Einbezug von anderen Parametern als nur Grösse, Anzahl Personen und Rentabilität aus Sicht des Kantons möglich sind.

I. Ausgangslage

Zunächst ist festzuhalten, dass der Regierungsrat die Stossrichtung des Antrags grundsätzlich unterstützt. Schon aus den von den Antragstellerinnen zitierten Richtplanpassagen und - noch deutlicher - aus den zugehörigen Erläuterungen geht hervor, dass sich der Thurgau nach wie vor als ländlicher Kanton, welcher durch dörfliche Siedlungen und landwirtschaftliche Kulturlandschaften geprägt ist, versteht. Dementsprechend werden die „Dörfer und Weiler“ auch in Zukunft von grosser raumpolitischer Bedeutung sein. Es ist den Antragstellerinnen auch beizupflichten, dass es für kleine Landgemeinden nicht einfach ist, die vielfältigen gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner in angemessener Qualität zu erfüllen. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass bereits heute eine differenzierte Betrachtung der Thematik gewährleistet ist. Es geht aus Sicht des Kantons keineswegs nur um „Grösse, Anzahl Personen und Rentabilität“. Dies zeigt sich gerade, wenn es um angesprochene Themen wie den öffentlichen Verkehr oder das Schulwesen geht. Die Anwendung von neuen Parametern ist aus Sicht des Regierungsrates vor diesem Hintergrund in Zeiten der immer knapper werdenden öffentlichen Finanzen nicht angezeigt.

Die bedarfsgerechte Grundversorgung, die der öffentliche Verkehr gemäss dem „Konzept Öffentlicher Regionalverkehr Kanton Thurgau 2010-2015“ im ländlichen, dünner besiedelten Raum anzubieten hat, ist nach aktuellem Fahrplan praktisch überall sichergestellt. Viele Dörfer und Weiler werden sogar mit einem teilweise markant darüber liegenden Angebot bedient. Im öffentlichen Schulwesen lässt sich feststellen, dass der Kanton mit dem revidierten Beitragsgesetz den Schulgemeinden insgesamt spürbar höhere Beiträge zu Verfügung stellt als früher. Damit nahm der finanzielle Druck auf kleinere Schulgemeinden ab, Schulstandorte schliessen zu müssen. Gerade im Bildungsbereich haben es kleinere Gemeinden im Übrigen zum Teil auch selber in der Hand, namhafte Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Zur Standorterhaltung trägt bei, wenn kleinere Gemeinden mit benachbarten Schulgemeinden Kooperationen eingehen.

Viel weniger stark beeinflussen lässt sich das Problem der teils fehlenden Nahversorgung. Der Regierungsrat teilt diesbezüglich die Sorgen der Dörfer und Weiler. In diesem Zusammenhang hat die Beteiligung des Bildungs- und Beratungszentrum (BBZ) Aarenberg am Interreg-Projekt „Nahversorgung“ zu neuen Impulsen geführt. Aus diesem Projekt heraus hat sich die Arbeitsgruppe „Qualitative Entwicklung im ländlichen Raum im Kanton Thurgau“ konstituiert, die nun ein Entwicklungskonzept für den ländlichen Raum ausarbeitet. Gerade was die Nahversorgung anbelangt, zeigen sich auch Chancen der Erneuerung der Dörfer von innen heraus. So bewähren sich Versorgungskonzepte, die in die kommunale Gesamtentwicklung eingebunden sind und bei denen sich mehrere Funktionen unterstützen (z.B. Nahversorgung im weiteren Sinn inkl. ärztlicher Versorgung, Alterszentrum, Service Public). Gleiches gilt für den Bau, Unterhalt und die Werterhaltung von technischen Anlagen (Wasserver- und Abwasserentsorgung). Der Vorteil einer Siedlungsentwicklung nach innen oder um bestehende Strukturen herum besteht darin, dass die Länge und die Anzahl der Anlagen deutlich geringer ausfällt.

II. Entwicklung einer Strategie

Vor diesem Hintergrund ergeben sich die Herausforderungen für die Dörfer und Weiler aus Sicht des Regierungsrates primär aus den konkreten örtlichen und allenfalls regionalen Gegebenheiten und können sich somit sehr unterschiedlich präsentieren. Deshalb erscheinen eher kleinräumige Strategien für eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der raumpolitischen Ziele und der Vorgaben des KRP als erfolgversprechend. Demgegenüber könnte eine gesamtkantonale Strategie nur auf grundsätzliche und für alle betroffenen Gemeinden relevante Aspekte eingehen.

Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass erfolgversprechende Strategien primär durch die Gemeinden selbst entwickelt werden müssen. Letztlich sind sie es, welche die notwendigen planerischen Massnahmen ergreifen können und über die erforderlichen Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse verfügen. Dabei erscheint eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden oft als zielführend, zumal die einzelnen Aspekte und Problemstellungen in den seltensten Fällen an den Gemeindegrenzen Halt machen. Haben die Gemeinden ihre Zielsetzungen und Handlungsfelder definiert, stehen die erforderlichen Instrumente für eine raumplanerische Umsetzung zur Verfügung. Mit den am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen neuen planungs- und baurechtlichen Bestimmungen wird insbesondere auch die interkommunale und regionale Zusammenarbeit gefördert. Der Kanton kann die Gemeinden auf ihrem Weg bei konkreten Fragestellungen fachlich unterstützen. Bei der Strategieformulierung können die Gemeinden zudem auf umfangreiche kantonale Grundlagen zurückgreifen. Exemplarisch seien in diesem Zusammenhang nebst dem ÖV-Konzept auch das „Gesamtverkehrskonzept Thurgau“ erwähnt.

III. Interpretation des Richtplantextes und seiner Erläuterungen

Die von den Antragsstellerinnen gewünschte Präzisierung, wie der Richtplantext und seine Erläuterungen zu interpretieren sind, kann ausgehend von den gestellten Fragen unabhängig von der Erstellung eines Konzepts erfolgen. Damit wird ein Teil des Antrags direkt erfüllt. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass der Wandel weg vom Wachstum in die Fläche hin zur Verdichtung nach innen eine grosse Herausforderung für die betroffenen Gemeinden darstellt. Es zwingt sie zu einer noch intensiveren Auseinandersetzung mit der eigenen Ausgangslage, den eigenen Zielen und Möglichkeiten. Je nach Gemeinde, den eigenen Zielen, lokalen Potenzialen usw. bieten sich unterschiedliche Aspekte aus den nachfolgenden Erläuterungen für eine örtliche Weiterbearbeitung an.

Zurückhaltende bauliche Entwicklung

Die Bauzonen der Dörfer und Weiler sind gemäss den Planungsgrundsätzen im kantonalen Richtplan auf eine zurückhaltende bauliche Entwicklung auszurichten. Dabei handelt es sich um einen relativen Begriff. Wie einleitend geschildert, ist es das Ziel der kantonalen Raumordnungspolitik, das Wachstum der Siedlungen primär auf die Zentren und zentralen Entwicklungsräume auszurichten. Im Vergleich zu den Zentren sollen die

Bauzonenkapazitäten und Entwicklungsvorstellungen im ländlichen Raum geringer ausfallen. Um dies zu gewährleisten, sollte in der Regel auch die Bevölkerungszunahme im Vergleich zum kantonalen Mittel unterdurchschnittlich sein.

Qualitative Weiterentwicklung

Eine zurückhaltende bauliche Entwicklung heisst jedoch nicht, dass es keine Entwicklung geben soll. Die Weiterentwicklung soll jedoch qualitativ erfolgen. Darunter ist eine bauliche Entwicklung zu verstehen, welche die Ortsbaulichen und landschaftlichen Identitäten eines Weilers resp. Dorfes optimal berücksichtigt. Um besonders sorgfältige Neu- und Umbauten sowie Nachverdichtungen zu ermöglichen, sollten vermehrt Wettbewerbe, Planungs- und Modellverfahren durchgeführt werden. Dabei gilt es besonders zu beachten, dass durch grosse Neubau-Quartiere die historischen Ortskerne optisch nicht gestört resp. konkurrenziert werden. Zudem gilt es darauf zu achten, dass harmonische Übergänge zur offenen Landschaft hin gestaltet werden. Ferner sollte eine qualitativ hochstehende Entwicklung in einem dörflichen Siedlungskonzept gut strukturierte Grünräume mit berücksichtigen. Wichtig scheint insbesondere, bestehende, nicht oder kaum mehr genutzte Bausubstanz zu erneuern und einer neuen, intensiven Nutzung zuzuführen.

Instrumente zur Erfüllung der Vorgaben

Um eine zurückhaltende und qualitative Entwicklung sicherzustellen, stehen diverse Planungsinstrumente zur Verfügung. Um auf die Siedlungsentwicklung steuernd einzugreifen, können die Politischen Gemeinden kommunale und mit dem neuen Planungs- und Baugesetz (PBG) auch regionale Richtpläne erlassen. Unter anderem können darin kommunale resp. regionale Entwicklungsziele und konkrete Festlegungen zur Einzonung künftiger Baugebiete verankert werden. Um nicht alle Bauzonenflächen gleichzeitig erschliessen zu müssen und somit baureif zu machen, können die Gemeinden in ihren Erschliessungsprogrammen eine etappenweise Erschliessung vorsehen. Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung können in Gestaltungsplänen gestützt auf § 19 Abs. 1 Ziff. 3 PBG Bauetappen vorgeschrieben werden. Verfügt eine Gemeinde noch über umfangreiches, unternutztes oder brachliegendes Bauland, kann auch dieses Auswirkungen auf die Entwicklung einer Gemeinde haben. Ob dieses Potential jedoch abgerufen werden kann, hängt stark vom Willen der Grundeigentümer ab.

Innere Verdichtung

Innere Verdichtung bedeutet, dass Flächenansprüche für Wohnraum oder Arbeitsplätze innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets befriedigt werden. Dies trägt zu einer kompakten Siedlungsstruktur bei und senkt den Verbrauch an unüberbautem Land. Wohn- und Arbeitsplätze sollten so angeordnet werden, dass die öffentliche Infrastruktur (inkl. Versorgung für den täglichen Bedarf) effizient bereit gestellt werden kann. Ein Beitrag zur inneren Verdichtung kann geleistet werden, indem beispielsweise Nutzungsziffern wie maximale Gebäudehöhe oder maximale Geschosshöhe erhöht werden. Dies kann unterstützt werden, indem erst wieder Bauland eingezont wird, wenn die bestehende Bauzone weitgehend überbaut ist. Auch hilft es, Verdichtungs- resp. Nachver-

dichtungspotenziale zu erheben und zur Förderung entsprechende Gebiete im kommunalen Richtplan zu bezeichnen. Das Amt für Raumplanung beabsichtigt, in nächster Zeit mit allen Gemeinden eine Potenzialerhebung nach der sogenannten „Raum+“ - Methodik durchzuführen, was in der Regio Wil bereits erfolgreich geschah. Weitere Beiträge zur inneren Verdichtung können geleistet werden, indem gestützt auf § 39 PBG Landumlegungen vorgenommen werden, um eine zweckmässige und eventuell verdichtete Überbauung zu ermöglichen oder indem zur Verdichtung gestützt auf § 18 PBG Gestaltungspläne erlassen werden. Gemeinden können eine aktive Bodenpolitik betreiben und auf Projekte Einfluss nehmen, wenn sie Grundstücke in Verdichtungsgebieten selber kaufen. Möglich ist es auch, mit Grundeigentümern längerfristige Nachverdichtungskonzepte zu erarbeiten resp. entsprechende Studien zu unterstützen.

Motivation von Eigentümern

Zur inneren Verdichtung können Grundeigentümer beispielsweise motiviert werden, indem ein Ausnützungsbonus in Aussicht gestellt wird, wenn in verdichteter Bauweise (vgl. § 13 PBV) gebaut resp. zur Verdichtung ein Gestaltungsplan ausgearbeitet wird.

Anreize für Gemeinden

Nebst den verschiedenen in den vorangehenden Abschnitten genannten Instrumenten, bestehen für die Gemeinden folgende materielle Anreize zur Förderung einer qualitativen Entwicklung:

- Die mit dem neuen PBG eingeführte Mehrwertabgabe steht zur Hälfte der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt (§ 64 PBG). Mit den Erträgen der Mehrwertabschöpfung können Kanton und Gemeinden Entschädigungen bei Auszonungen finanzieren oder raumplanerische Massnahmen unterstützen: So beispielsweise die Sanierung von Industriebrachen, die Sanierung von Altbauten oder deren Abbruch mit Ersatzbauten in Bauzonen, sowie den Rückbau von Altbauten in der Landwirtschaftszone.
- Mit dem neuen PBG ist es auch möglich, dass der Kanton mit den Regionalplanungsgruppen Leistungsvereinbarungen abschliesst und zu diesem Zweck Beiträge bis 50 % an die Kosten für planerische und administrative Leistungen entrichtet (§ 8 Abs. 2 PBG). In diesem Rahmen könnten mehrere Gemeinden zusammen die Grundlage für eine qualitative Entwicklung sicherstellen, indem sie beispielsweise wie in Antwort 3 geschildert einen regionalen Richtplan erlassen.
- Standortnachteile und strukturelle Nachteile werden bereits heute durch den Finanzausgleich zumindest teilweise abgegolten. Weiter hat der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Botschaft zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes unterbreitet, womit unter anderem die teilerheblich erklärte Motion Niklaus, Arnold, Zimmermann umgesetzt werden soll. Ländliche Gemeinden, die eine zurückhaltende Siedlungspolitik betreiben, sollen dafür vom Finanzausgleich verstärkt profitieren.

IV. Schlussbemerkungen

Wie unter „Ausgangslage“ dargelegt, ergeben sich die Herausforderungen für die Dörfer und Weiler aus Sicht des Regierungsrates aus den konkreten örtlichen und allenfalls regionalen Gegebenheiten und können sich somit sehr unterschiedlich präsentieren. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass erfolgversprechende Strategien für die Praxis primär durch die Gemeinden selbst auf kommunaler oder regionaler Ebene entwickelt werden müssen und auch entwickelt werden können. Der Wunsch nach einem kantonalen Konzept betreffend einer Strategie zur differenzierten und nachhaltigen Stärkung und Entwicklung der kleinen Landgemeinden ist angesichts der Herausforderungen zwar nachvollziehbar, wird jedoch nicht als zielführend erachtet. Ein kantonales Konzept vermag die lokalen Fragestellungen nicht zu lösen. Im Rahmen dieser Beantwortung wird jedoch präzisiert, wie der Richtplangentext und die zugehörigen Erläuterungen zu interpretieren sind und welches mögliche Instrumente für eine Umsetzung sein können. Dieser Teil des Antrags ist mit der vorliegenden Berichterstattung somit bereits erfüllt. Wie die lokale Umsetzung dann tatsächlich erfolgt, liegt in der Kompetenz der jeweiligen Gemeinden - dies auch im Sinne der Wahrung der Gemeindeautonomie. Für eine fachliche Beratung bei konkreten Fragestellungen stehen die kantonalen Ämter wie bis anhin unterstützend zur Verfügung. Zudem besteht am BBZ Arenenberg ein spezifisches Beratungsangebot zum Themenbereich „Entwicklung im ländlichen Bereich“, und die aus dem Interreg-Teilprojekt „Nahversorgung“ hervorgegangene Arbeitsgruppe „Qualitative Entwicklung im ländlichen Raum im Kanton Thurgau“ hat die Arbeit aufgenommen. Auch deshalb erscheint die Erarbeitung eines weiteren Konzepts resp. einer Strategie nicht zielführend.

IV. Antrag

Der Regierungsrat erachtet den Antrag mit der vorliegenden Beantwortung bereits als teilweise erfüllt. Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Antrag nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach