

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An die
Kommission zur Vorberatung der thurgauischen Volksinitiativen (Zwillingsinitiativen)
„Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“
(Verfassungs- und Gesetzesinitiative)

Frauenfeld, 27. Oktober 2015

**Thurgauische Volksinitiativen „Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“
(Verfassungsinitiative zu § 77 Kantonsverfassung und Gesetzesinitiative §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz)“**

Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Juli 2015 wurden die thurgauischen Volksinitiativen (Zwillingsinitiativen) „Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“ (Verfassungsinitiative zu § 77 Kantonsverfassung und Gesetzesinitiative §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz)“ eingereicht. Am 3. August 2015 stellte der Regierungsrat das Zustandekommen der Volksbegehren fest und ersuchte den Grossen Rat, die Initiativen der Beratung zu unterziehen. Der Grosse Rat bestellte in der Folge die vorberatende Kommission, welche die beiden Initiativen behandeln wird. Mit Schreiben vom 12. August 2015 hat der Kommissionspräsident den Regierungsrat gestützt auf § 53 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) um die Erstellung eines Berichts über die Gültigkeit und über den Inhalt der Volksinitiativen gebeten, welcher hiermit vorgelegt wird.

A. Formelle Vorbemerkungen

Das Verfahren bei Volksinitiativen ist in § 27 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) beschrieben. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung befindet der Grosse Rat über die Gültigkeit der Initiative. Er holt zuvor beim Regierungsrat einen entsprechenden Bericht ein (§ 53 Abs. 1 GOGR). Bei der Gültigkeitsprüfung sind die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für die Behandlung der Volksinitiative zu untersuchen.

2/11

Unter die Prüfung der formellen Anforderungen fallen insbesondere die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass eine Initiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf formuliert ist. Eine Mischform ist unzulässig. Bei der Einheit der Materie geht es darum, dass nicht zwei grundsätzlich voneinander unabhängige Anliegen miteinander vermischt werden.

Zu den inhaltlichen Anforderungen gehört insbesondere die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Nach der Praxis des Bundesgerichtes müssen kantonale Volksinitiativen **vorbehaltlos** mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein (vgl. BGE 139 I 295/96 m.w.H.). Nachdem beide Initiativen als ausgearbeitete Entwürfe eingereicht wurden, ist für ihrer Beurteilung auch von Bedeutung, dass die entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen unabänderlich sind. Es besteht also keine Möglichkeit, allfällige Unklarheiten oder gar Widersprüche im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zu beheben. Während sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei der Beurteilung kantonaler Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung noch eine gewisse Zurückhaltung auferlegt, unterwirft das Bundesgericht kantonale Initiativen in der Form eines ausformulierten Entwurfs strengerer Regeln zur Gültigkeit (BGE 139 I 296).

Als weitere inhaltliche Anforderung ist die Durchführbarkeit der Initiative zu prüfen. Blosser (allfälliger) Vollzugsschwierigkeiten reichen indessen nicht aus, die Initiative(n) als ungültig zu erklären. Dafür müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen.

B. Verfassungsinitiative zu § 77 Kantonsverfassung

I. Wortlaut

Die Verfassungsinitiative hat folgenden Wortlaut:

"Die Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RB 101) wird wie folgt ergänzt:

§ 77 (Ergänzungen kursiv):

Randtitel: Raumplanung, Bauwesen

Absatz 1: Kanton und Gemeinden ordnen *die zweckmässige und haushälterische Nutzung und Überbauung des Bodens.*

Absatz 2: *Sie sorgen für die Erhaltung und den Schutz des Nichtsiedlungsgebietes.*

3/11

Absatz 3: *Sie treffen Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung.*

Absatz 4: Sie können Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus treffen.“

II. Gültigkeit

1. Beurteilung der formellen Anforderungen

Die vorliegende Verfassungsinitiative ist als ausgearbeiteter Entwurf formuliert. Sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie sind gewahrt.

2. Beurteilung der inhaltlichen Anforderungen

Der bisherige § 77 Abs. 1 KV erteilt Kanton und Gemeinden den Auftrag, „Nutzung und Überbauung des Bodens“ zu ordnen. Mit der Verfassungsinitiative soll die Bestimmung dahingehend ergänzt werden, dass eine zweckmässige und haushälterische Nutzung und Überbauung des Bodens zur Pflicht wird. Die Formulierung der Initiative entspricht inhaltlich Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), wonach die Raumplanung den Kantonen obliegt und der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient. Nachdem die neue Formulierung von § 77 Abs. 1 KV auch mit den Zielen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) korrespondiert, kann festgehalten werden, dass sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist.

Die Initiative enthält einen neuen § 77 Abs. 2 KV. Kanton und Gemeinden sollen neu verpflichtet werden, für die Erhaltung und den Schutz des Nichtsiedlungsgebietes zu sorgen. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass nicht ohne weiteres ersichtlich ist, welche eigenständige Bedeutung dem „Schutz“ des Nichtbaugebiets gegenüber dessen „Erhaltung“ zukommen soll. Inhaltlich geht es bei dieser Bestimmung aber um die sowohl im RPG (Art. 1 Abs. 1) als auch im Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700; § 17 Abs. 1) verankerte Pflicht zur Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die zulässigen Nutzungen und Bautätigkeiten im Nichtbaugebiet nahezu vollständig durch das Bundesrecht geregelt sind, weshalb kaum Raum für eine kantonale Gesetzgebung bleibt. Gesamthaft lässt sich aber festhalten, dass die Bestimmung bei entsprechend bundesrechtskonformer Auslegung als mit dem übergeordneten Recht vereinbar bezeichnet werden kann.

Ebenfalls neu ist der im Initiativtext enthaltene Abs. 3 von § 77 KV. Kanton und Gemeinden sollen verpflichtet werden, Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung zu treffen.

4/11

Diese Verpflichtung liegt klar auf der Linie des RPG (insbesondere Art. 1) und ist daher zweifelsfrei mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

§ 77 Abs. 4 gemäss Initiativtext entspricht dem Wortlaut des geltenden § 77 Abs. 2 KV und ist nicht zu beanstanden.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass die Verfassungsinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Auch stellen sich keine wesentlichen Vollzugshindernisse. Die Verfassungsinitiative erfüllt demnach die inhaltlichen Anforderungen.

3. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die „Verfassungsinitiative zu § 77 Kantonsverfassung“ **gültig** zu erklären

III. Stellungnahme zum Inhalt

1. Würdigung

Wie schon bei der Beurteilung der inhaltlichen Anforderungen festgehalten, wiederholt die Verfassungsinitiative weitgehend die Vorgaben des Bundesrechts. Dies gilt insbesondere für die neu formulierten Absätze 1 und 3 von § 77 KV. Die Formulierung „zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens“ findet sich wörtlich in Art. 75 Abs. 1 BV und ist damit schon heute verbindliche Vorgabe für die Raumplanung der Kantone. Eine Verankerung in der Kantonsverfassung hätte keine zusätzliche Wirkung.

Ähnliches gilt auch für den neuen Absatz 3. Im Zuge der per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG wurden die Kantone über den neuen Art. 8a RPG verpflichtet, in ihren Richtplänen unter anderem festzulegen, „wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird“ (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG) und „wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird“ (Art. 8a Abs. 1 lit. e RPG). Der Inhalt des neuen § 77 Abs. 3 KV findet sich also nahezu identisch in den zitierten Bestimmungen des Bundesrechts.

Eine selbständige Bedeutung kommt hingegen dem neuen § 77 Abs. 2 KV gemäss Initiativtext zu. Mit Blick auf die nachstehend abgehandelte Gesetzesinitiative zielt diese Bestimmung auf eine statische und auf Dauer ausgelegte Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet. Wie unten näher dargelegt wird, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Anliegen der Initianten mit den Aufträgen und Instrumenten gemäss der jüngsten Revision des RPG besser und zielgerichteter erreicht werden können, als über starre Grenzziehungen. Gemäss den Planungsgrundsätzen von Art. 3 Abs. 2 RPG haben die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unter anderem darauf zu achten,

5/11

dass die Landschaft geschont wird und naturnahe Landschaften und Erholungsräume sowie genügend Flächen geeigneten Kulturlandes für die Landwirtschaft erhalten bleiben. Derzeit läuft die Revision des kantonalen Richtplans (KRP). In diesem Prozess wird die künftige räumliche Entwicklung des Kantons in Zusammenarbeit mit den Gemeinden unter Beachtung der bundesrechtlichen Vorgaben und der Berücksichtigung der verschiedenen Interessen festgelegt. Bei dieser Ausgangslage sieht der Regierungsrat keinen Bedarf für eine Ergänzung der Kantonsverfassung im Sinne der Initiative.

2. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Verfassungsinitiative zu § 77 der Kantonsverfassung dem Volk **zur Ablehnung zu empfehlen**.

C. Gesetzesinitiative zu §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz

I. Wortlaut

Die Gesetzesinitiative hat folgenden Wortlaut:

"Das Planungs- und Baugesetz vom 21. Dezember 2011 (RB 700) wird wie folgt ergänzt:

§ 17a Abs. 1 - 3 lauten neu (Ergänzung kursiv):

Randtitel: *Festsetzung Baugebiet*

Absatz 1: *Das Baugebiet des Kantons Thurgau wird gemäss dem Stand der rechtskräftigen Zonenpläne der Gemeinden festgesetzt. Der Regierungsrat regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.*

Absatz 2: *Flächen des Nichtbaugebietes können in das Baugebiet überführt werden, wenn:*

- 1. mindestens die gleiche Fläche aus dem Baugebiet in das Nichtbaugebiet überführt wird, oder*
- 2. das damit verbundene Vorhaben von öffentlichem Interesse ist und ohne die Beanspruchung des Nichtbaugebietes nicht realisiert werden kann.*

Absatz 3: *Der Flächenausgleich nach Absatz 2 Ziffer 1 kann auch zwischen Gemeinden erfolgen. Der Regierungsrat regelt das Vorgehen durch Verordnung.*

6/11

§ 72a lautet neu (Ergänzung kursiv):

Randtitel: *Nachweis der nachhaltigen Baulandnutzung*

Absatz 1: *Mit jeder Baueingabe, die einen Neubau betrifft, ist nachzuweisen, dass das Grundstück jederzeit zonenkonform und mit einer vollständigen Ausschöpfung der zulässigen Nutzung zweckmässig überbaut werden kann.“*

II. Gültigkeit

1. Beurteilung der formellen Anforderungen

Die vorliegende Gesetzesinitiative ist als ausgearbeiteter Entwurf formuliert. Sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie sind gewahrt.

2. Beurteilung der inhaltlichen Anforderungen

2.1 § 17a

Nach dem neuen § 17a Abs. 1 soll das Baugebiet des Kantons Thurgau gemäss dem Stand der rechtskräftigen Zonenpläne der Gemeinden festgesetzt werden. Verlangt wird somit, dass die Bauzonen in einem vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt quasi eingefroren werden. Sowohl Ein- als auch Auszonungen wären künftig nur noch unter den strengen Voraussetzungen von Art. 17a Abs. 2 möglich. Faktisch würde das als Übergangsrecht zum revidierten RPG zeitlich befristete Moratorium für Bauzonenerweiterungen (Art. 38a RPG i.V.m Art. 52a Abs. 2 RPV) im Kanton Thurgau zum unverrückbaren Rechtssatz.

Gemäss den in Art 1 RPG formulierten Zielen stimmen Bund, Kanton und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft. Eine auf Gesetzebene „eingefrorene“ Raumordnung wäre eine Momentaufnahme und liesse keine Reaktion auf sich verändernde Verhältnisse oder auf neue raumpolitische Zielsetzungen zu. Zudem wäre auch die bundesrechtlich geforderte Koordination zwischen den staatlichen Ebenen blockiert.

Nach dem geltenden System ist der kantonale Richtplan (KRP) das übergeordnete Instrument zur Koordination raumrelevanter Themen. Gemäss Art. 8 Abs. 1 RPG muss der KRP mindestens festlegen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Im Bereich Siedlung hat er zudem festzulegen, wie gross

7/11

die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a RPG).

Gemäss Bundesrecht sind Richtpläne für die Behörden verbindlich. Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so müssen die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden (vgl. Art. 9 RPG). Der entsprechende Artikel sieht daher vor, dass Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden. Im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Genehmigung des KRP durch den Bundesrat wird überprüft, ob die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten sind.

Der KRP ist also eine verbindliche Vorgabe für die Planungsbehörden der unteren Stufen, im Thurgau vornehmlich der Gemeinden. Letztere sind insbesondere für die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung, also auch für die von der Initiative erfasste Festlegung des Baugebiets zuständig. Eine (fast) statische Festlegung des Baugebiets im Sinne der Initianten würde einerseits eine Abstimmung mit der Richtplanung verunmöglichen und andererseits die Gemeinden ihrer Planungshoheit und -autonomie berauben. Dies wiederum würde Art. 2 Abs. 3 RPG widersprechen, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten haben, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass auch Nutzungspläne nur einen beschränkten zeitlichen Horizont haben. Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG müssen sie überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass das System der Raumplanung auf Dynamik ausgerichtet ist. Dementsprechend werden auf Gesetzesstufe die rechtlichen Rahmenbedingungen für Planungen festgelegt und entsprechende Planungsinstrumente für die Umsetzung raumpolitischer Zielsetzungen zur Verfügung gestellt. Die rechtliche und unbefristete Fixierung eines momentanen Planungsstandes auf kantonaler Gesetzesstufe widerspricht diesem System und den genannten bundesrechtlichen Bestimmungen. Vor diesem Hintergrund erübrigen sich vertiefte Ausführungen zu den Bestimmungen von § 17a Abs. 2 und Abs. 3, da sie an der grundsätzlichen Beurteilung nichts ändern. Damit fehlt es der Gesetzesinitiative betreffend § 17a an der vom Bundesgericht geforderten vorbehaltlosen Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht.

Bei dieser Ausgangslage ist die Durchführbarkeit der Initiative hinsichtlich § 17a nicht mehr näher zu prüfen.

2.2 § 72a

Der neue § 72a legt fest, dass mit jeder Baueingabe, die einen Neubau betrifft, nachzuweisen ist, dass das Grundstück jederzeit zonenkonform und mit einer vollständigen Ausschöpfung der zulässigen Nutzung zweckmässig überbaut werden kann. Die Bestimmung präsentiert sich als Umsetzung der oben dargestellten Pflicht zur haushälterischen Bodennutzung, indem sie sicherstellen will, dass bei der Überbauung von Grundstücken allenfalls verbleibende Restflächen in einem späteren Zeitpunkt noch baulich genutzt werden können.

Es stellt sich die Frage, ob die Vorschrift die durch Art. 36 BV und § 7 KV garantierte Eigentumsfreiheit verletzt. Einschränkungen der Eigentumsfreiheit sind zulässig, soweit sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und überdies verhältnismässig sind (Art. 36 BV). Während der neue § 72a PBG als Gesetz im formellen Sinn ohne weiteres eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt, ist fraglich, ob allein das öffentliche Interesse am haushälterischen Umgang mit dem Boden einen entsprechenden Eingriff rechtfertigen könnte. Kritisch erscheint im vorliegenden Fall auch die Verhältnismässigkeit der Bestimmung.

Hinsichtlich des Erfordernisses des öffentlichen Interesses hat die Rechtsprechung die Verfassungsbestimmung dahingehend ergänzt, dass das öffentliche Interesse am Eingriff *erheblich* sein muss; es muss also die anderen Interessen überwiegen. Das öffentliche Interesse muss zudem aktuell sein, das Ziel des vom Gemeinwesen beabsichtigten Eingriffs daher in zeitlich greifbarer Nähe liegen. Geht es um ein zukünftiges Bedürfnis, ist es genau zu definieren und dessen Eintritt muss mit einiger Sicherheit zu erwarten sein.

Nach der Rechtsprechung darf eine Eigentumsbeschränkung zudem nicht weiter gehen, als es zur Erreichung der anvisierten öffentlichen Interessen notwendig ist. Lässt sich der Zweck mit weniger einschneidenden Massnahmen erreichen, verletzen weitergehende den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und sind verfassungswidrig. Gemäss Lehre und Rechtsprechung muss die Eigentumsbeschränkung also sowohl geeignet als auch angemessen sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen (vgl. zum Ganzen: Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, S.37 ff.).

Der neue § 72a PBG verlangt apodiktisch, dass mit *jeder* Baueingabe für einen Neubau der geforderte Nachweis der künftigen Überbaubarkeit allfälliger Restflächen erbracht werden muss. Davon dürften auch Erweiterungen bestehender Gebäude erfasst werden, zumal sie die künftige Überbaubarkeit eines Grundstückes ebenfalls erheblich einschränken können. Bauwilligen, welche mit ihrem Vorhaben die rechtlich zulässige Nutzung ihres Grundstückes nicht vollständig ausnutzen, wird damit eine generelle zusätzliche Planungspflicht auferlegt, welche auch Kostenfolgen hat. Mag dies auf grösseren

9/11

Flächen und in bestimmten Gebieten, auf denen eine Gemeinde abgestimmt auf ihre raumplanerischen Absichten spezielle Bebauungs- und Verdichtungsziele verfolgt, noch sinnvoll erscheinen, so schiesst eine undifferenzierte, allgemeingültige Vorschrift über das Ziel hinaus. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, worin das öffentliche Interesse konkret bestehen könnte, um zum Beispiel in Zonen für Einfamilienhäuser den Nachweis der künftigen Bebaubarkeit zu verlangen. Dies umso mehr, als der Nachweis der künftigen Überbaubarkeit allein die Erfüllung des angestrebten Zwecks, nämlich die „optimale Bodennutzung“, nicht erfüllen kann. Solange als Ergänzung keine Bebauungspflicht besteht, bliebe die künftige Nutzung nämlich auch mit der neuen Vorschrift allein dem Willen des Eigentümers überlassen. Die Bestimmung erweist sich damit auch als unverhältnismässig.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Gemeinden gemäss § 18 Abs. 1 Ziff. 2 PBG in ihren Baureglementen schon heute auf die einzelnen Nutzungszonen abgestimmte minimale Bebauungsvorschriften erlassen können. In Gestaltungsplänen nach § 24 PBG können diese noch weiter konkretisiert werden. Den Gemeinden stehen also die erforderlichen Instrumente zur Verfügung, um - abgestimmt auf die konkreten örtlichen Verhältnisse - die angestrebte Bebaubarkeit eines Grundstückes sicherzustellen.

Aus diesen Betrachtungen ergibt sich, dass es für die Einführung einer generellen Zusatzplanungspflicht im Sinne der Gesetzesinitiative am genügend konkreten öffentlichen Interesse fehlt und die Massnahme auch nicht geeignet wäre, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Bestimmung verstösst somit gegen die verfassungsmässige Eigentumsgarantie und ist dementsprechend mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar.

Bei dieser Ausgangslage ist die Durchführbarkeit der Initiative hinsichtlich § 72a nicht mehr näher zu prüfen.

3. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die „Gesetzesinitiative zu §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz“ **ungültig** zu erklären.

III. Stellungnahme zum Inhalt

Sollte der Grosse Rat die Gesetzesinitiative entgegen dem Antrag des Regierungsrates gültig erklären, ist zum Inhalt Folgendes festzuhalten:

10/11

1. § 17a

Am 1. Mai 2014 ist die in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom März 2013 mit einem Ja-Stimmenanteil von über 60 % deutlich angenommene Revision des RPG in Kraft getreten. Die Hauptgründe und -ziele der Revision fasst der Bund wie folgt zusammen: „In verschiedenen Kantonen und Gemeinden sind die Bauzonen zu gross. Das führt dazu, dass Gebäude oft weitab von den Ortszentren erstellt werden. Damit wächst die Zersiedelung. Um dies zu ändern, wurde das Raumplanungsgesetz revidiert. Es bremst Landverschleiss und Bodenspekulation: Zu grosse Bauzonen werden verkleinert, bestehende Baulandreserven besser genutzt. Das garantiert eine kompaktere Siedlungsentwicklung, schont die Landschaft und hält die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv.“ (vgl.: www.are.admin.ch/themen/recht/04651).

Das revidierte Bundesrecht verfolgt damit weitgehend die gleichen Ziele wie die Initiative. Konkret wurden die Kantone verpflichtet, im KRP den Umfang des Siedlungsgebietes festzusetzen und für die Bemessung der Bauzonen vom Bedarf für die nächsten 15 Jahren auszugehen. Dabei ist die Siedlungsentwicklung im Sinne des Grundsatzes des haushälterischen Umgangs mit dem Boden vorab nach innen zu lenken. Diese Vorgaben haben eine umfangreiche Teilrevision des KRP ausgelöst, die voraussichtlich 2017 abgeschlossen sein wird. Auf der Basis eines neu erarbeiteten Raumkonzepts, das die Entwicklung auf den urbanen Raum mit entsprechenden Siedlungsdichten konzentriert, werden für die einzelnen Gemeinden massgeschneiderte Siedlungsgebietsflächen festgelegt. Dies wird in einigen Gemeinden zu einer Reduktion der künftigen Bauzonenflächen (Richtplangebiet) führen, verbunden mit der Verpflichtung, die Voraussetzungen für höhere Siedlungsdichten zu schaffen. Mit den vorgesehenen Lenkungsmaßnahmen kann der Flächenverbrauch wirksam gedrosselt und ein wichtiger Beitrag gegen die Zersiedlung geleistet werden, ohne in den urbanen Schwerpunkten die angestrebte Entwicklung in unerwünschtem Masse zu bremsen. Diese Vorgehensweise trägt sowohl den Zielen des RPG als auch den Interessen des Kantons Thurgau in optimaler Weise Rechnung.

Demgegenüber erachtet der Regierungsrat die Lösung der Initianten als zu starr. Dies auch mit Blick auf die oben ausgeführte Überprüfungs- und Anpassungspflicht von Richt- und Nutzungsplänen. Das geltende System, wonach auf Gesetzesstufe die rechtlichen Rahmenbedingungen für Planungen festgelegt und entsprechende Planungsinstrumente für die Umsetzung raumpolitischer Zielsetzungen zur Verfügung gestellt werden, hat sich bewährt. Es ermöglicht entsprechend den Zielen von Art. 1 RPG eine auf die erwünschte Entwicklung des Kantons ausgerichtete Ordnung der Besiedlung, welche auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft Rücksicht nimmt. Eine auf Gesetzesesebene „eingefrorene“ Raumordnung wäre hingegen lediglich eine Momentaufnahme und würde die Reaktion auf sich verändernde Verhältnisse oder auf neue raumpolitische Zielsetzungen erschweren.

11/11

In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass nach der Genehmigung des revidierten Richtplans noch Umsetzungsarbeiten auf kommunaler Ebene vorzunehmen sein werden. Geht man davon aus, dass § 17a erst in Kraft gesetzt würde, wenn eine in allen Teilen bundesrechtskonforme Richt- und Nutzungsplanung vorliegt, dürften also noch mehrere Jahre vergehen. Ein beschlossenes Gesetz so lange in der Schwebe zu halten ist mit Blick auf die Rechtssicherheit und den Vollzug äusserst problematisch. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass als Folge des neuen Paragraphen voraussichtlich auch weitere Bestimmungen des PBG überprüft und allenfalls angepasst werden müssten. Insbesondere wäre das Verhältnis des neuen § 17a zu den allgemeinen Planungspflichten (Kapitel 2.1. PBG) und zu den Planungsinstrumenten (Kapitel 2.2 PBG) zu klären.

2. § 72a

Der Regierungsrat hat oben dargelegt, dass das heutige Recht genügend Instrumente für eine zielgerichtete Raum- und Bodenpolitik enthält. Damit können die Gemeinden schon heute situationsgerecht auf eine vollständige Überbauung hinwirken. Es ist offensichtlich, dass sich mit der neuen Bestimmung der Planungsaufwand und die entsprechenden Kosten erhöhen würden. Zudem würden auch die heute schon sehr komplexen und oft langwierigen Bewilligungsverfahren noch aufwendiger. Die Gemeindebehörde hätte in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der geforderte Nachweis erbracht ist und in den Einsprache- und Rechtsmittelverfahren würden sich die Rügemöglichkeiten deutlich ausweiten. Abgesehen davon wäre diese zusätzliche Planung obsolet, sobald sich die rechtlichen Rahmenbedingungen (Baureglement, Zonenplan, Sondernutzungsplan) für das betroffene Grundstück ändern würden.

3. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Gesetzesinitiative zu §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz, sollte sie vom Grossen Rat gültig erklärt werden, dem Volk **zur Ablehnung zu empfehlen**.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates
Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber
Dr. Rainer Gonzenbach

Kopie an:

- alle Mitglieder des Grossen Rates