

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. Juni 2017

502

GRG Nr.	16	EA 30	107
---------	----	-------	-----

Einfache Anfrage von Peter Dransfeld vom 19. April 2017 „Harmonisierte Baubegriffe in der Sackgasse?“

Beantwortung

Sehr geehrter Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Fragesteller thematisiert mit seinem Vorstoss Schwierigkeiten in der Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe im Kanton Thurgau. Ähnliche Bedenken wurden in den vergangenen Monaten auch von anderen Fachleuten geäussert, die mit der Überarbeitung der kommunalen Baureglemente befasst sind. Daher soll an dieser Stelle einleitend etwas ausgeholt werden, um den Kontext aufzuzeigen, in dem die harmonisierten Baubegriffe stehen.

Grundlage für die Harmonisierung der Baubegriffe ist eine interkantonale Vereinbarung (IVHB), deren Ziel es ist, die wichtigsten Baubegriffe in der Schweiz zu vereinheitlichen. 16 Kantone sind dem Konkordat bislang beigetreten, darunter auch der Kanton Thurgau mit einstimmigem Beschluss des Grossen Rates vom 21. April 2010. Bis auf drei Kantone haben auch die nicht formell beigetretenen Kantone die Begriffe der IVHB mehrheitlich übernommen oder planen, dem Konkordat in absehbarer Zeit beizutreten. Die harmonisierten Baubegriffe sind also schweizweit zunehmend breit abgestützt. Allerdings erfolgte die Harmonisierung unter den Kantonen ursprünglich nicht ganz freiwillig, sondern das Konkordat war die einzige Lösung, um die Erarbeitung eines Bundesbaugesetzes zu verhindern. Vertreter der Bauwirtschaft, Experten und Politiker hatten über mehrere Jahre hinweg die von Kanton zu Kanton ganz unterschiedlichen Regelungen bemängelt und die gelegentlich fast babylonische Vielfalt in der Fachsprache der Raumplanung moniert. Kritisiert worden war insbesondere, dass dies die Arbeit erschwere und die Planung verteuere. Auf nationaler Ebene forderten daher mehrere parlamentarische Vorstösse, dass ein Bundesbaugesetz Abhilfe schaffen sollte.

Für die Kantone galt es, ein solches Bundesbaugesetz abzuwenden, um kantonale und regionale Besonderheiten wahren zu können. Aus föderalistischen Gründen und auch,

um die Gemeindeautonomie zu schützen, entschieden sie sich deshalb für einen Mittelweg und legten 2006 unter Federführung der Baudirektoren-Konferenz BPUK die IVHB als Konkordatslösung vor. Mit ihrer föderalistischen Struktur gilt sie bis heute als gute, wenn auch etwas schwerfällige Lösung mit kleinen Mängeln.

Mit der IVBH wurden 30 massgebliche Baubegriffe vereinheitlicht. Betroffen sind vorwiegend Definitionen wie Höhen, Abstände und Nutzungsziffern. Mit dem Beitritt zur IVHB verpflichteten sich die Kantone, die aufgeführten Baubegriffe und Messweisen in die eigene Gesetzgebung zu überführen. Einzige Ausnahme bildete der Begriff der Geschossflächenziffer: Ein Beitritt zur IVHB wäre möglich gewesen, ohne diesen zu übernehmen und stattdessen an der bisherigen Ausnützungsziffer festzuhalten. Der Regierungsrat hatte 2009 vorgeschlagen, von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch zu machen. Allerdings zeigte sich in der Stellungnahme des Verbands Thurgauer Gemeinden sowie in der vorberatenden parlamentarischen Kommission, dass eine vollständige Harmonisierung als sinnvoller erachtet wurde. Es wurde deshalb bewusst entschieden, den Begriff der Ausnützungsziffer durch denjenigen der Geschossflächenziffer zu ersetzen - im Wissen darum, dass der Übergang anspruchsvoll werden würde.

Dass der Übergang zu den harmonisierten Baubegriffen tatsächlich anspruchsvoll ist, zeigt sich auf allen Ebenen. 2013 publizierte das zuständige Interkantonale Organ zur Harmonisierung der Baubegriffe (IOHB) deshalb praxistaugliche Erläuterungen zur IVHB. Zudem wurde eine interkantonale Fachgruppe ins Leben gerufen, in welcher der Kanton Thurgau mit zwei Experten vertreten ist. Auf fachlicher Ebene wurde sodann diskutiert, ob Anpassungen an der IVHB notwendig seien. Dies wird gegenwärtig verneint. Bevorzugt wird vielmehr, dass die Kommentierung ergänzt und geschärft wird, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten und einer notwendigen Einarbeitungszeit herrscht heute unter den beteiligten Experten die Meinung vor, die IVHB werde immer besser angewandt.

Vor diesem Hintergrund beantwortet der Regierungsrat die Fragen wie folgt:

Frage 1

Im Kanton Thurgau sind die harmonisierten Baubegriffe mit der revidierten Planungs- und Baugesetzgebung (PBG; RB 700 sowie PBV; RB 700.1) auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt worden. Die Thematik wurde seitdem mehrfach kontrovers diskutiert. Erste Fragen zur Anwendung der IVHB tauchten im Zusammenhang mit Gestaltungsplänen auf, die sich direkt nach den neuen Begriffen und Messweisen zu richten hatten. Der Rechtsdienst des Departements für Bau und Umwelt stand den betroffenen Städten und Gemeinden in solchen Fällen beratend zur Seite. Bei der Überarbeitung der kommunalen Baureglemente zeigten sich sodann vermehrt Schwierigkeiten im Umgang mit der IVHB. Das Departement für Bau und Umwelt reagierte darauf, indem es mit den beteiligten Planern und Vertretern der Gemeinden drei Workshops durchführte, im Rahmen derer u.a. die Begriffe und Messweisen diskutiert wurden. Viele dieser Schwierigkeiten konnten zwischenzeitlich behoben werden, indem Lösungsvorschläge aufgezeigt, die online verfügbaren Erläuterungen zum PBG ergänzt oder die gesetzlichen Grundlagen (PBV) angepasst wurden.

Frage 2

Der Regierungsrat erachtet den Beitritt zur IVHB nach wie vor als richtig, um eine einheitliche und erleichterte interkommunale und interkantonale Anwendung der Baubegriffe zu ermöglichen. Eine Änderung oder ein Systemwechsel würde den Austritt aus der IVHB bedeuten und sollte nicht leichtfertig erfolgen.

Zu beachten ist auch, dass die politischen Gemeinden seit etwa viereinhalb Jahren daran sind, die Anpassungen an das neue Recht vorzunehmen. Einzelne Gemeinden können bereits eine revidierte Ortsplanung vorweisen, andere stehen noch am Anfang. Der grösste Teil der Gemeinden aber steckt mitten im Prozess. Es hätte weitreichende Folgen, die im Jahre 2013 in Kraft getretenen gesetzlichen Grundlagen in wesentlichen Punkten bereits wieder zu ändern. Damit würde ein Grossteil der bereits geleisteten Arbeit wieder zunichte gemacht und die Rechtsunsicherheit verstärkt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den letzten Monaten immer mehr Ruhe um die Thematik eingekehrt ist, nachdem der Unmut über die neuen Messweisen zu Beginn gross war. Viele Planer und Architekten haben sich mit den neuen Begriffen auseinandergesetzt und diese mehrheitlich akzeptiert. Handlungsbedarf sieht der Regierungsrat deshalb vorwiegend im Bereich der Unterstützung der Anwender. Es wird eine gewisse Zeit und konkrete Erfahrungswerte brauchen, bis alle mit der neuen Materie vertraut sind, zumal die eigentliche Umsetzung in der Praxis erst folgt, wenn die kommunalen Baureglemente in allen Gemeinden angepasst sind. Auch die Rechtsprechung wird einen Teil zur Klärung beitragen müssen. Auf interkantonaler Ebene wird sich der Kanton Thurgau dafür einsetzen, dass der Kommentar zur IVHB realisiert wird.

Frage 3

Mit dem Beitritt zur IVHB hat sich der Kanton Thurgau verpflichtet, die aufgeführten Baubegriffe und Messweisen zu übernehmen. Art. 2 Abs. 2 des Konkordats regelt unter der Marginalie „Pflichten der Kantone“, dass es nicht erlaubt ist, die Gesetzgebung durch Baubegriffe und Messweisen zu ergänzen, welche den vereinheitlichten Regelungsgegenständen widersprechen. Es ist also nicht möglich, bisherige Messweisen weiter zuzulassen. Eine Rückkehr zu früheren Messweisen hätte zwingend einen Austritt aus der IVHB zur Folge.

Sofern die Möglichkeit angesprochen ist, wieder zur Ausnützungsziffer zurückzukehren, ist darauf hinzuweisen, dass sich neu erlassene Gestaltungspläne bereits seit Januar 2013 nach dem neuen Recht zu richten haben und bereits eine Vielzahl entsprechender Sondernutzungspläne rechtskräftig genehmigt wurden. Die Geschossflächenziffer stellt somit bereits heute geltendes Recht dar.

Frage 4

Die Gemeinden haben bis Ende 2018 Zeit, die harmonisierten Baubegriffe in ihre Reglemente zu überführen. Auf begründetes Gesuch kann der Kanton diese Frist um höchstens fünf weitere Jahre verlängern (§ 122 Abs. 2 PBV). Verschiedene Gemeinden haben bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, weshalb der Regierungsrat

eine allgemeine Verlängerung nicht als sinnvoll erachtet. Ziel der Übergangsfrist mit der Option um Verlängerung war und ist, dem neuen Recht möglichst rasch zum Durchbruch zu verhelfen. Eine weitere Verlängerung würde die Rechtssicherheit nicht stärken - im Gegenteil. Vielmehr würde die Übergangszeit, in der sich gesonderte schwierige Rechtsfragen stellen und die den Bauwilligen zusätzliche Hürden auferlegt (z.B. Fragen betreffend höhere Häuser und Hochhäuser), lediglich noch länger andauern. Ein Marschhalt inmitten des Umsetzungsprozesses würde zusammengefasst eine Vielzahl schwieriger juristischer Fragen nach sich ziehen, namentlich betreffend Übergangsrecht.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach