

Grossratsgeschäfts-Nummer: 16 / GE 10 / 118
Rechtsbuch-Nummer:
Departement: DBU

Bericht der Kommission zur Vorberatung der Änderung des Planungs- und Baugesetzes

Präsident: Baumann Kurt, Gemeindepräsident, Sirnach

Mitglieder: Albrecht Clemens, Unternehmer, Dussnang
Bon David H., Stadtpräsident, Romanshorn
Dransfeld Peter, Architekt, Ermatingen
Eugster Armin, a. Gemeindepräsident, Bürglen
Feuz Hans, Gemeindepräsident, Unternehmer, Altnau
Gemperle Josef, Meisterlandwirt, Fischingen
Inauen Cornel, Dr. iur., Berufsrichter, Münchwilen
Kappeler Toni, Primarlehrer (pens.), Münchwilen
Kaufmann Brigitte, Kommunikationsberaterin, Uttwil
Martin Urs, lic. rer. publ. HSG, Romanshorn
Meyer Robert, a. Gemeindepräsident, Eschlikon
Möckli Gottfried, Unternehmer, Basadingen
Nägeli Willy, Gemeindepräsident, Oberwangen
Steiger Eggli Christine, lic. iur., Berufsrichterin, Steckborn
Mader Christian, Schreiner, Frauenfeld (Beobachter)

Vertreter des Departements

Regierungspräsidentin Carmen Haag, Chefin DBU
Marco Sacchetti, Generalsekretär DBU
Aline Migliore Fenners, Juristische Sachbearbeiterin DBU
Franziska Brühlmann, Generalsekretariat DBU - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung der Änderung des Planungs- und Baugesetzes behandelte die Vorlage in sieben Sitzungen und dankt den Vertretern des Departements für Bau und Umwelt für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorberatende Kommission

- hat mit 10 Ja-Stimmen zu 5 Nein-Stimmen beschlossen auf die Vorlage einzutreten,
- hat in der Detailberatung beschlossen, dass das Festlegen einer Überbauungsfrist nur bei Einzonungen auf Begehren des Grundeigentümers vorgeschrieben wird,
- hat das öffentlichen Interesse für die Festlegung einer Überbauungsfrist bei bereits eingezonten Grundstücken präzisiert,
- hat das Mindestmass für betroffene und bereits eingezonte Grundstücke von 1'500 m² auf 4'000 m² erhöht und anstelle der Voraussetzung einer Nutzung von weniger als 50% die Formulierung „dessen unüberbauter Teil eine sinnvolle zusätzliche Bebauung erlaubt“ beschlossen,
- hat die Möglichkeit eines gesetzlichen Kaufsrechtes für die Gemeinden aus der Vorlage gestrichen,
- hat die Bestimmung einer Lenkungsabgabe in die Vorlage aufgenommen, die bei Nichteinhaltung angesetzter Überbauungsfristen erhoben wird,
- hat die Bestimmung aufgenommen wonach Überbauungsfristen im Grundbuch anzumerken sind,
- hat für das Kapitel „8.1 Übergangsbestimmungen“ eine Bestimmung aufgenommen zur Verhinderung von Umgehungsmöglichkeiten bei der Anwendung von Überbauungsfristen,
- hat die Vorlage zum besseren Verständnis neu gegliedert,
- hat in der Schlussabstimmung der Gesetzesänderung mit 8 Ja-Stimmen zu 6 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

Allgemeines

Die Vorlage soll im Wesentlichen die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) umsetzen. Dieses schreibt den Kantonen entsprechende Massnahmen vor. Dieser Umstand ist in der Kommission mehrfach in Erinnerung gerufen, diskutiert und auch hinterfragt worden. Die relevanten Bestimmungen dazu finden sich im RPG Art. 15, Abs. 4 und im Artikel 15a:

Art. 15 Bauzonen

¹ Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

² Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

³ Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.

⁴ Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:

- a. es sich für die Überbauung eignet;
- b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
- c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
- d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und
- e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

⁵ Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen.

Art. 15a Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

¹ Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).

² Das kantonale Recht sieht vor, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.

Eintreten

In der Diskussion zum Eintreten zeigte sich, dass die Meinungen in der Kommission ziemlich geteilt sind. Befürworter der Vorlage setzen sich insbesondere für die Anliegen der Gemeinden ein, ein griffiges Instrumentarium zu erhalten. Die Gegner der Vorlage störten sich vor allem am vorgeschlagenen gesetzlichen Kaufsrecht für die Gemeindebehörde. Der zentrale Diskussionspunkt beim Eintreten war denn auch dieses vom Regierungsrat vorgeschlagene gesetzliche Kaufsrecht.

4/7

Folgende Argumente der Gegner wurden angeführt um eine solche Bestimmung fallen zu lassen:

- Die Eigentumsgarantie sei in der Bundesverfassung verankert und werde mit dieser Vorlage in Frage gestellt. Dieser Verstoß ergebe sich vor allem bei Massnahmen für bereits eingezontes Bauland.
- Die Anliegen der Wirtschaft, das Industrie- und Gewerbeland vor dem Zugriff der öffentlichen Hand zu schützen seien in der Vorlage viel zu wenig berücksichtigt.
- Das Ansetzen von Überbauungsfristen führe zu einer Anheizung der Bautätigkeit.
- Die Vorlage erzeuge einen grossen Druck auf das Bauland. Dies könne zu Marktbeeinflussungen führen, welche die nachkommende Generation spüren werde.
- Es bestehe die Befürchtung, dass Gemeinden das Instrument des Kaufsrechtes zur Sanierung des kommunalen Finanzhaushaltes missbrauchen könnten.

Folgende Argumente der Befürworter zur Aufnahme eines gesetzlichen Kaufsrechtes wurden im Eintreten geäussert:

- Es gelte der Grundsatz aus dem RPG, dass Bauland innert 15 Jahren der Bebauung zugeführt werden müsse,
- Wenn die inneren Reserven nicht verfügbar gemacht und überbaut werden könnten, seien auch Neueinzonungen blockiert,
- Das Kaufsrecht werde durch die Gemeinden zurückhaltend und verantwortungsvoll eingesetzt.
- Die Ausübung des Kaufsrechtes sei für die Gemeinde eine letzte Möglichkeit, wenn keine andere Massnahme zum Erfolg führe.
- Die Gemeinden seien auf ein griffiges Instrument angewiesen, auch wenn dies nicht für jede Gemeinde gleich zutreffen würde. Alleine die Existenz der Möglichkeit eines Kaufsrechtes könne ein Eigentümer dazu bewegen von sich aus aktiv zu werden bevor es die Gemeinde tut.
- Nach Vorgabe des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG seien die Kantone verpflichtet Massnahmen für die Verflüssigung von Bauland festzulegen. Lehne dies der Grosse Rat ab, so müsste der Regierungsrat erneut eine Vorlage ausarbeiten.

Die Diskussion zum Eintreten zeigte, dass für die Kommission griffige Massnahmen bei Neueinzonungen eher verständlich sind. Zu strikte Massnahmen für bereits eingezontes Bauland sind dagegen nicht mehrheitsfähig.

Detailberatung

Die Kommission hat die Fassung des Regierungsrates stark verändert. Durch die Aufnahme einer Lenkungsabgabe, die Streichung des öffentlichen Kaufsrechtes und weiteren Anpassungen ist die Vorlage so stark angepasst worden, dass auch eine Neugliederung vorzunehmen war. Die nachstehenden Erläuterungen zur Detailberatung folgen der Gliederung in der Fassung der vorberatenden Kommission:

I.

Titel nach § 71 (neu)

5.3 Bedingte Einzonung, Überbauungsfrist und Lenkungsabgabe

Dieser Titel wurde geändert als Folge der Beschlüsse der Kommission.

§ 71a

Die Fassung des Regierungsrates sah vor, die Festlegung einer Überbauungsfrist bei der Zuweisung von Land zu einer Bauzone nur als „kann“-Formulierung aufzunehmen. Die Kommission hat mit 13:2 Stimmen beschlossen, Abs. 1 so zu ergänzen, dass das Ansetzen einer Überbauungsfrist zwingend erfolgt, wenn die Einzonung auf Begehren des Grundeigentümers geschieht. Zudem wurde mit einem Stimmenverhältnis von 7:7 und Stichentscheid des Präsidenten in Abs. 1 die maximale Überbauungsfrist von acht Jahren beschlossen.

§71b

Zu Abs. 2 hat die Kommission eine Präzisierung des öffentlichen Interesses beschlossen. Sie hat dabei auf die vom Regierungsrat vorgeschlagene Aufzählung verzichtet. Die Kommission hat mit 9:6 Stimmen beschlossen die im Abs. 3 festgelegte Mindestgrösse eines teilweise überbauten Grundstückes von 1'500 m² (Vorschlag Regierungsrat) auf 4'000 m² zu erhöhen. Die Kommission hat zudem beschlossen auf die Festlegung eines fixen Bebauungsgrades zu verzichten, zugunsten der Formulierung „eine sinnvolle zusätzliche Bebauung erlaubt“.

Die Kommission hat zu Abs. 4 eine Präzisierung beschlossen: Der Begriff „Erweiterungsreserve“ ist mit der Formulierung „bauliche Erweiterung“ ersetzt worden. Zudem hat sie präzisiert, dass es sich bei den bestehenden Industrie- und Gewerbebetrieben um „in der Gemeinde bestehende“ Betriebe handeln muss. Die Aufzählung der Betriebsarten wurde noch um den „Dienstleistungsbetrieb“ erweitert.

§71c

Dieser Paragraph ersetzt die identische Formulierung, welche in der Fassung des Regierungsrates sowohl im §71a und §71b bereits enthalten war.

6/7

§71d

Die Kommission hat intensiv und kontrovers über das vom Regierungsrat vorgeschlagene Kaufsrecht der Gemeindebehörde beraten. In einem ersten Schritt hat die Kommission mit 7:6 Stimmen beschlossen bei Neueinzonungen eine Kombination von Kaufsrecht mit einer Lenkungsabgabe als Bestimmung aufzunehmen. Sie hat mit 8:5 Stimmen beschlossen für bereits eingezonte Flächen eine Bestimmung für eine reine Lenkungsabgabe aufzunehmen. In einem zweiten Schritt hat die Kommission dann mit 8:7 Stimmen beschlossen das vom Regierungsrat vorgeschlagene Kaufsrecht gänzlich aus dem Gesetz zu streichen. Damit sind Neueinzonungen wegen des Erfordernisses der Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG inskünftig nur noch möglich, wenn mit dem betreffenden Grundeigentümer gestützt auf § 71 PBG ein Kaufsrecht vereinbart werden kann.

Abs. 1 legt die Vorschrift fest, dass die Gemeindebehörde nach Ablauf der Überbauungsfrist für bereits eingezonte Grundstücke eine Lenkungsabgabe erheben muss. Dies für den Fall, dass das Grundstück nicht überbaut wurde. Weil es sich dabei um eine Abgabe handelt beschloss die Kommission im Interesse einer ausreichenden gesetzlichen Regelung auf eine „kann-Formulierung“ zu verzichten. Das bedeutet, dass die Behörde nicht frei ist zu entscheiden ob sie die Abgabe erhebt oder nicht.

Die Kommission hat mit 8:5 Stimmen der im Abs. 2 festgelegten Höhe der Lenkungsabgabe zugestimmt. Sie hat zudem mit 8:7 Stimmen beschlossen die Lenkungsabgabe anstelle des Verkehrswertes auf dem Marktwert zu erheben. Der Marktwert soll ausserdem nach jeweils fünf Jahren neu geschätzt werden (Abs. 3).

§71e

Bei der Lenkungsabgabe handelt es sich um eine zwingende Abgabe. Aus diesem Grunde hat die Kommission beschlossen, dass bei einem Wegfallen des öffentlichen Interesses an einem betroffenen Grundstück die Gemeindebehörde die Überbauungsfrist aufheben muss und die Erhebung der Lenkungsabgabe einstellt. Die Kommission diskutierte die Möglichkeit einer Rückzahlung der Lenkungsabgabe an den Grundeigentümer für den hypothetischen Fall, dass eine betroffene Parzelle ausgezont wird. Die Kommission hat einen entsprechenden Antrag mit 8:5 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt.

§71f

die Aufnahme dieses neuen Paragraphen war in der Kommission unbestritten. Das Anmerken der Fristen im Grundbuchamt erhöht die Klarheit solcher Festlegungen. Ebenso unbestritten war, dass die Anmerkung nach Wegfall der Voraussetzungen wieder zu löschen ist.

§124a

Diese Übergangsbestimmung war in der Fassung des Regierungsrates nicht enthalten. Die Kommission genehmigte diese neue Bestimmung, damit §71b nicht mit allfälligen Grundstücksteilungen oder Vereinigungen von Grundstücken umgangen werden kann.

7/7

II.

Erlass RB 725.1 (Gesetz über Strassen und Wege vom 14. September 1992):

§ 20 Abs. 2, keine Bemerkungen

§ 21 Abs. 1, keine Bemerkungen

§ 31 Abs. 1, keine Bemerkungen

Sirnach, den 29. April 2018

Der Kommissionspräsident

Kurt Baumann

Beilagen:

- Fassung der vorberatenden Kommission
- Synopse