

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

An die
Mitglieder des Grossen Rates

GRG Nr.	16	PI 3	266
---------	----	------	-----

Frauenfeld, 23. Oktober 2018

Parlamentarische Initiative von Urs Martin und Josef Gemperle vom 29. August 2018 „Gesetzliche Verankerung der bedingten Einzonung“

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative und macht davon wie folgt Gebrauch:

I. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative wird beantragt, das Planungs- und Baugesetz (PBG, RB 700) mit einem neuen § 71a wie folgt zu ergänzen:

"§ 71a (neu)

Bedingte Einzonung

¹ Die Zuweisung von Land zu einer Bauzone auf Begehren des Grundeigentümers knüpft die Gemeindebehörde an die Bedingung, dass das Land innert einer von ihr festzulegenden Frist von maximal acht Jahren überbaut wird.

² Wird mit der Bebauung nicht innert der Frist begonnen, fällt das bedingt eingezonte Land von Gesetzes wegen entschädigungslos in die vorherige Zone zurück.

³ Die Gemeindebehörde erlässt über das Dahinfallen der Einzonung oder den Zeitpunkt der Überbauung nach Absatz 1 einen Feststellungsentscheid an den Grundeigentümer und stellt ihn nach Eintritt der Rechtskraft den vom Regierungsrat bezeichneten kantonalen Stellen zu."

Die Formulierung entspricht dem Wortlaut von § 71a (neu) aus der in der Schlussabstimmung vom 15. August 2018 gescheiterten Revision des Planungs- und Baugesetzes). Zur Begründung führen die Initianten an, dass § 71a (Bedingte Einzonung) in der ganzen parlamentarischen Debatte unbestritten geblieben sei bzw. von allen Seiten Unterstützung fand. § 71a schaffe die gesetzliche Grundlage, damit die Gemeindebehörde die Zuweisung von Land zu einer Bauzone an die Bedingung knüpfen könne, dass mit der Bebauung innerhalb einer angesetzten Frist begonnen werde, ansonst das eingezonte Land von Gesetzes wegen wieder in die Zone zurückfalle, in der es sich vor der Einzonung befunden hat. Damit verbleibe das Land dem Grundeigentümer, jedoch müsse er den Rückfall des Grundstückes in die alte Zone entschädigungslos hinnehmen. Es lasse sich aus der bedingten Einzonung kein Kaufsrecht der Gemeinde ableiten.

II. Verfahren

Die eingereichte Parlamentarische Initiative bezieht sich weder auf einen Gegenstand, der gemäss § 44 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) schon als Rechtsgeschäft anhängig ist, noch wird der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage, die innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt werden soll, vorbereitet. Die eingereichte Parlamentarische Initiative ist daher entgegenzunehmen.

III. Stellungnahme

1. Mit der letzten Totalrevision des PBG, welches auf den 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, wurde § 71 PBG geschaffen. Dieser gibt den Gemeindebehörden die Möglichkeit, zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes mit den betroffenen Grundeigentümern vertragliche Regelungen zu treffen. Seit dem 1. Mai 2014 gelten gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG strengere Vorgaben für die Zuweisung von Land zu einer Bauzone. So darf Land unter anderem nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird und seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist.

Die letzte Revisionsvorlage des PBG, welche in der Schlussabstimmung vom 15. August 2018 scheiterte, sah dementsprechend neue Regelungen für Neueinzonungen vor. Zum einen sollte die Sicherstellung der Verfügbarkeit von neuen Bauzonen mittels einer Überbauungsfrist und nachgeschaltetem Kaufsrechts der Gemeinde erfolgen für den Fall, dass eine vertragliche Vereinbarung mit dem Grundeigentümer gemäss § 71 PBG nicht zustande kommt. Zum anderen sollte eine Einzonung für konkrete Überbauungsabsichten eines Grundeigentümers gemacht werden können, jedoch mit der Möglichkeit der entschädigungslosen Rückzonung,

falls innert einer bestimmten Frist keine Überbauung erfolgt. Ein solche bedingte Einzonung sollte dann gewählt werden, wenn die Einzonung des Landes für die Gemeinde ohne die konkrete Überbauungsabsicht des Grundeigentümers nicht angezeigt wäre. Ein mögliches Beispiel könnte die Erweiterung einer Produktionshalle eines ansässigen Gewerbebetriebes sein und diese Erweiterung nicht ohne Einzonung möglich wäre, weil sie sonst in die Landwirtschaftszone zu liegen käme.

2. Nach wie vor betrachtet der Regierungsrat die "bedingte Einzonung" als RPG-konforme Möglichkeit für die Einzonung von Land, sofern die übrigen Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG eingehalten sind. Mit der bedingten Einzonung wird insbesondere das Kriterium Überbauung innert der vom RPG vorgesehen Frist von 15 Jahren erzielt. Auch in der Lehre gilt die befristete oder bedingte Einzonung als mögliche Massnahme, und sie ist in einigen Kantonen bereits vorgesehen (bereits in Kraft in den Kantonen AG, AI, BE, FR, JU, LU, SG; ebenfalls geplant in den Kantonen AR, BL, GR, NE, SH, VD, VS).

Da die Rückzonung von Bauland eine einschneidende Massnahme darstellt und die Gefahr von Entschädigungsforderungen birgt, empfiehlt der Regierungsrat die gesetzliche Verankerung der bedingten Einzonung mit entschädigungslosem Rückfall des nicht innert Frist überbauten Landes in die vorherige Zone. Dadurch können spätere Streitigkeiten mit dem Grundeigentümer eher vermieden werden als bei vertraglichen Lösungen. Ausserdem wären bei einer vertraglichen Einigung über die Rückzonung (nach § 71 PBG) trotzdem Verfahren und Prozedere für eine ordentliche Zonenplanänderung einzuhalten. Auch ist nicht gesichert, dass gestützt auf § 71 PBG geschlossene Verträge überhaupt die Rückzonung des Baulandes zum Inhalt haben dürfen, da solche Verträge gemäss dem Gesetzeswortlaut zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes geschlossen werden können (z.B. durch ein vertraglich vereinbartes Kaufsrecht der Gemeinde).

3. In der Diskussion zu berücksichtigen ist, dass sich in der letzten Revisionsvorlage zwei weitere Paragraphen auf § 71a (neu) bezogen. Diese dürfen nach Auffassung des Regierungsrates nach wie vor nicht fehlen. Zum einen ist dies der § 71c (neu) betreffend Fristverlängerung und zum anderen der § 71f (neu) betreffend das Grundbuch.

Die Verlängerung der Überbauungsfrist durch den Gemeinderat muss möglich sein, wenn die Frist wegen Rechtsmittelverfahren nicht eingehalten werden kann, die Erschliessung durch die Gemeinde fehlt oder die Einhaltung der ursprünglichen Frist durch andere Umstände, die der Grundeigentümer nicht zu vertreten hat, erheblich erschwert wird. Solche Umstände liegen etwa vor, wenn ein Grundstück in die Konkursmasse gefallen und dadurch mit langen Verfahren zu rechnen ist; ebenso beispielsweise, wenn Erbstreitigkeiten vorliegen, bei denen der Eigentümer bzw. das weitere Schicksal des betroffenen Grundstücks noch nicht restlos bekannt ist.

Des Weiteren soll die Überbauungsfrist für alle nachfolgenden Eigentümer des ganzen wie auch von Teilen des betreffenden Grundstücks gelten. Zur Sichtbarmachung dieser Rechtsfolge ist daher die Anmerkung der Überbauungsfrist im Grundbuch wichtig, so haben nachträgliche Grundstücksmutationen oder Grundeigentümerwechsel keinen Einfluss mehr.

Die beiden Paragraphen lauteten in der Revisionsvorlage (Fassung der Gesetzgebungs- und Redaktionskommission) wie folgt:

"§ 71c (neu)

Fristverlängerung

¹ Die Gemeindebehörde verlängert die Überbauungsfristen nach § 71a oder § 71b angemessen, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren, fehlende Erschließung oder andere Umstände, die der Grundeigentümer nicht zu vertreten hat, verunmöglicht oder erheblich erschwert wird."

und

"§ 71f (neu)

Grundbuch

¹ Die Überbauungsfrist ist im Grundbuch anzumerken.

² Bei Aufhebung der Überbauungsfrist oder nach erfolgter Überbauung ist die Anmerkung im Grundbuch zu löschen."

Diese beiden Bestimmungen müssten aus Sicht des Regierungsrates entsprechend angepasst und als nachfolgende Bestimmungen aufgeführt (§ 71b und § 71c) oder in den § 71a eingearbeitet werden.

IV. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Anliegen der parlamentarischen Initiative berechtigt ist. Mit der bedingten Einzonung gemäss § 71a (neu) kann angemessen auf Bedürfnisse von Grundeigentümern reagiert werden, ohne dass überflüssige Bauzonen geschaffen werden. Der gesetzlich vorgesehene Rückfall in die vorherige Zone schafft Rechtssicherheit und verfahrensmässige Vereinfachung. Ergänzungen betreffend Fristverlängerung und Grundbuchanmerkung erscheinen jedoch angezeigt.

Der Regierungsrat empfiehlt daher, die Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen und die genannten Ergänzungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach