

1. Parlamentarische Initiative von Urs Martin und Josef Gemperle vom 29. August 2018 "Gesetzliche Verankerung der bedingten Einzonung" (16/PI 3/266)

Vorläufige Unterstützung

Präsident: Nachdem die Parlamentarische Initiative am 29. August 2018 eingegangen war, hat das Büro gemäss § 43 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Grossen Rates den Regierungsrat zur Stellungnahme zum Verfahren und zum Inhalt eingeladen. Darin hat der Regierungsrat nicht geltend gemacht, dass sich der Vorstoss auf einen Gegenstand bezieht, der schon als Ratsgeschäft anhängig ist oder dass der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage vorbereitet und innerhalb des nächsten halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Deshalb muss der Grosse Rat nun darüber entscheiden, ob er die Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützen möchte. Das Wort haben zuerst die Initianten.

Martin, SVP: Am 13. und 27. Juni 2018 befand der Grosse Rat schon einmal über das heutige Thema. Die Rede ist von den unbestrittenen Revisionspunkten im Rahmen der Beratungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG). Die Vorlage scheiterte am 15. August 2018 in der Schlussabstimmung. Für die einen ging die Vorlage zu weit, für die anderen umfasste sie zu wenige Aspekte. Abgesehen von sechs inzwischen nachgerückten Kantonsrätinnen und Kantonsräte hat der heutige Grosse Rat der Behandlung jenes Gesetzes beigewohnt. Kantonsrat Gemperle und ich unterbreiten dem Parlament nun ein Angebot: Diejenigen Artikel, die in der Debatte gänzlich unbestritten waren und keinerlei Wortmeldungen zu verzeichnen hatten, könnten nun in das Gesetz "hinübergerettet" werden. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Wir danken dem Regierungsrat für die Unterstützung. Unsere Formulierung orientiert sich wortgetreu am Vorschlag und den Ergänzungen des Regierungsrates. Viele andere Kantone kennen diese, mit dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) konforme Lösung der bedingten Einzonung. Eine Bemerkung vorweg: Bei der bedingten Einzonung handelt es sich nicht um die "eierlegende Wollmilchsau" der Baulandverflüssigung. Sie kann nicht alle Probleme dieses Bereichs lösen, diese Behauptung wäre vermessen. Unser Vorstoss kann aber dabei helfen, den Gemeinden Rechtssicherheit zu verschaffen, beispielsweise wenn ein Betrieb seine Produktion ausserhalb der Bauzone erweitern möchte, dies dann aber nicht durchzieht. In einem solchen Fall könnte entschädigungslos rückgezont werden. Insbesondere wenn es zu Verzögerungen und langen Verfahren kommt, könnte unser Vorstoss Rechtssicherheit für Gemeinden schaffen. Nimmt der Grosse Rat unser Angebot an, können Gemeinden in solch bestimmten Fällen künftig auf ein Rechtsmittel zurückgreifen. Wird unser Angebot heute abgelehnt, ist klar, dass selbst die im Sommer völlig unbestrittenen Artikel der Revision des PBG nicht mehr aufgegriffen werden sollen und das Parlament unwillig ist, am aktuellen PBG auch nur irgendein Kommazeichen zu

ändern. Auch das würde einen Entscheid darstellen. Der Grosse Rat hat nun darüber zu befinden und ich danke für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative.

Mader, EDU: Die Initianten wollen das PBG mit einem neuen Paragraphen ergänzen. Dieser Paragraph entspricht exakt dem Wortlaut des einzigen unbestrittenen Paragraphen der gescheiterten Revision des PBG. Eine projektbezogene Einzonung auf Begehren des Grundeigentümers, beispielsweise für die Erweiterung eines Gewerbebetriebes, könnte damit zügig umgesetzt werden. Die Gemeindebehörde würde eine Überbauungsfrist festsetzen, bei deren Nichteinhaltung das bedingt eingezonte Land entschädigungslos in die vorherige Zone zurückfielen. Die EDU-Fraktion unterstützt diese Idee. Wir vertreten die Ansicht, dass die zwei Paragraphen zur Fristverlängerung und die Anmerkung im Grundbuch zwingend ergänzende Bestandteile des Gesetzes sein müssen. Demnach sollen sie in geeigneter Form eingebunden werden. Die einstimmige EDU-Fraktion folgt der Empfehlung des Regierungsrates und wird der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung gewähren.

Kappeler, GP: Das Parlament wird heute dazu aufgefordert, "Ja" zu sagen zum unbestrittenen Teil der ursprünglichen Gesetzesrevision, die eine Baulandmobilisierung zum Ziel hatte. Die verlangte Gesetzesänderung bringt aber nichts, denn eine bedingungslose Einzonung kommt heute keiner Gemeindebehörde mehr in den Sinn. Die GP-Fraktion lehnt die vorliegende Parlamentarische Initiative einstimmig ab. Wir erachten diese Gesetzesänderung als wirkungslos und als kein taugliches Instrument gegen Zersiedelung und schon gar nicht gegen Baulandhortung. Ich gehe nicht davon aus, dass mit der heute diskutierten Vorlage das letzte Wort bezüglich der Baulandmobilisierung gesprochen sein wird. Der Bund verlangt mit Art. 15a des RPG Massnahmen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Das kantonale Recht soll Überbauungsfristen setzen und Massnahmen bei Nichteinhaltung vorsehen. Mit der bedingten Einzonung gemäss der vorliegenden Parlamentarischen Initiative kann diese Bundesvorgabe nicht erfüllt werden. Im Gegenteil: Mit diesem "Gesetzchen" würden wir das Problem, nämlich die Umsetzung von Art. 15a des RPG, lediglich vor uns herschieben.

Tobler, SVP: Diese Parlamentarische Initiative ist eine Reaktion auf die Versenkung der Ergänzung des PBG, die das Ansinnen verfolgte, zu stark in das Eigentumsrecht einzugreifen. Die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion stand hinter der Versenkung der Revision in der Schlussabstimmung. Unseres Erachtens ging der Eingriff massiv zu weit. Die Initianten versuchen nun mit einem Schnellschuss, jene Idee noch irgendwie am Leben zu erhalten. Aus meiner Sicht ist das ein Überlegungsfehler. Die Revision verfolgte die Absicht und das Ziel, bestehende Bauzonen zu verflüssigen. Diese Parlamentarische Initiative geht in eine ganz andere Richtung und würde nur für neu eingezontes Land gelten. Wenn eine Gemeinde mit Zustimmung des Kantons Land von der Landwirtschaftszone

in eine Bauzone überführt, sollte das Land auch für den vorgesehenen Zweck genutzt werden. Diese Idee ist in Ordnung. Die vorliegende Ergänzung des PBG ist unseres Erachtens aber aus folgenden Gründen überflüssig: Wenn Land eingezont wird, muss die Gemeinde mit dem Grundeigentümer zwingend einen Kaufsvertrag in das Grundbuch eintragen. Ansonsten kann der Kanton die Einzonung gar nicht genehmigen. Dieses Vorgehen stellt eine absolute Bedingung dar. Ohne Vertrag gibt es kein Bauland. Selbst bei einem flächengleichen Abtausch muss zwingend ein Kaufsvertrag eingetragen werden. Diese Verträge werden bis heute als Allerheilmittel gepriesen. Gemäss der Stellungnahme des Regierungsrates soll der Kaufsvertrag nun aber plötzlich nicht mehr genügen. Meines Erachtens verfügen die Gemeinden über gute Möglichkeiten, mit welchen sie die Nutzung von neu eingezontem Land beeinflussen können. Für bisheriges Bauland würde die Bestimmung der Parlamentarischen Initiative ohnehin nicht gelten. Keine Gemeinde hat Interesse daran, frisch eingezontes Land wieder auszonieren. Das würde der Gemeinde Minderwert einbringen und wir alle wissen, wie schwierig es heute ist, Einzonungen überhaupt erst zu generieren. So würde die geplante Bestimmung zu einem Leerlauf, beziehungsweise zu einem Alibigesetz, das aus zwei Gründen gar keine Anwendung finden würde. 1. Die Gemeinden verfügen mit dem zwingenden Kaufsvertrag über genügend Steuerungsmöglichkeiten bei Einzonungen. 2. Gemeinden haben kein Interesse an Rückzonungen, die sie somit auch nicht veranlassen würden. Sie erhielten nämlich auch nicht automatisch andere Flächen zur Einzonung. Das habe ich in der Praxis bereits erlebt und es ist nirgends zu lesen, dass die Gemeinden ihr rückzuzonendes Kontingent in irgendeiner Form behalten könnten. Zudem würden sich die Gemeinden mit Rückzonungen selber noch zusätzliche Kosten auferlegen. Die Stellungnahme des Regierungsrates beweist eindrücklich, dass es sich bei dieser Parlamentarischen Initiative um einen Schnellschuss der Initianten handelt. Ohne die Paragraphen 71c und 71f müsste man mit Rechtsunsicherheiten rechnen, wie in der Stellungnahme zu lesen ist. Sowohl die Initianten, als auch der Regierungsrat betonen mehrmals, dass diese Bestimmung in den Beratungen der Revision des PBG unbestritten war. Das stimmt. Sie war unbestritten, weil sie in der Praxis nicht angewendet wird, da sie unnütz ist. Diese Bestimmung kann nichts bewirken, niemanden weiterbringen und interessiert auch keinen. Lassen Sie uns clever genug sein und von Alibi Bestimmungen im PBG absehen. Den Druck aus Bern erachte ich als fadenscheiniges Argument. Die Initianten und Befürworter, zumindest jene aus unserer Fraktion, sind sonst nicht diejenigen, die sich nach Bundesinterventionen sehnen oder sich danach ausrichten. Vielmehr habe ich sie als kämpferische Politiker und Gegner des Zentralismus erlebt. Die Mehrheit der SVP-Fraktion lehnt die Parlamentarische Initiative ab. Wir ersuchen den Grossen Rat, die vorläufige Unterstützung nicht zu gewähren. Wir sollten keine Mehrkosten generieren, die absolut nicht notwendig sind. Ich schliesse mich Kantonsrat Kappeler an: Lassen Sie uns etwas Besseres schaffen, das auch etwas taugt.

Meyer, GLP/BDP: Sowohl in der vorberatenden Kommission, als auch im Grossen Rat war die gesetzliche Verankerung der bedingten Einzonung, die Gegenstand dieser Parlamentarischen Initiative ist, absolut unbestritten. Trotzdem fiel auch dieser Paragraf der Schlussabstimmung der Revision des PGB zum Opfer. Die übrigen Bestimmungen dieses Paragrafen, die Massnahmen gegen die Baulandhortung beinhalteten, gingen den einen zu weit und für die anderen griffen sie zu kurz. Der unbestrittene Punkt soll nun auf diesem Weg doch noch in das Gesetz aufgenommen werden. Die GLP/BDP-Fraktion fragt sich aber, ob das losgelöst von den übrigen Bestimmungen überhaupt Sinn ergibt. Der Auftrag des Bundes an die Kantone bezüglich der Umsetzung des RPG würde dadurch nämlich nicht erfüllt. Weiter fragten wir uns, weshalb dieser Paragraf in den unzähligen Kommissionssitzungen nur für wenig Gesprächsstoff gesorgt hat. Wir glauben, dass es ihn wohl ganz einfach nicht braucht. Fälle der bedingten Einzonung sind äusserst selten. Im Gegensatz zum Regierungsrat vertreten wir die Ansicht, dass diese Fälle durchaus auf der vertraglichen Ebene gelöst werden können. Eine Neueinzonung kann auf Wunsch des Eigentümers erfolgen, der ein konkretes Projekt ins Auge gefasst hat. Die zukünftige Zuweisung von Land zu einer Bauzone kann mit einer Vereinbarung festgelegt werden. Eine definitive Zuteilung erfolgt jedoch erst mit der Realisierung des Bauvorhabens. Daher lehnt die GLP/BDP-Fraktion die vorläufige Unterstützung dieser Parlamentarischen Initiative und die gesetzliche Verankerung der bedingten Einzonung einstimmig ab.

Kaufmann, FDP: Die FDP-Fraktion wird der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung nicht gewähren. Dieser Vorstoss stellt einen weiteren Mosaikstein eines nicht gerade konsistenten Gesetzgebungsprozesses der jüngeren Vergangenheit im Zusammenhang mit § 71 des PBG dar. Der Regierungsrat hält in seiner Stellungnahme verschiedene, bedenkenswerte Punkte fest. Er befasst sich mit dem Thema Entschädigungspflicht, verweist auf vergleichbare Regelungen in anderen Kantonen und macht auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung aufmerksam. Die von den Initianten verlangte Aufnahme des § 71a in das PBG erscheint uns in der vorliegenden Form nicht richtig, und zwar aus folgenden Gründen: Die neue Bestimmung soll sich auf Einzonungen beschränken, die auf Begehren des Grundeigentümers vorgenommen werden. Damit gälte für Land, das die Gemeinde aus eigener Initiative einer Bauzone zuweist, ein anderes Recht. Diese Ungleichheit ist nicht nachvollziehbar. Es sind keine Gründe dafür erkennbar, weshalb die bedingte Einzonung nicht in jedem Fall gelten soll. Der Hinweis darauf, dass die gemäss gültigem § 71 des PBG möglichen Verträge in einem solchen Fall bereits greifen würden, reicht nicht aus. Käme es im Streitfall bezüglich einer solchen Einzonung, für welche mittels vertraglicher Regelung eine Überbauung vorgeschrieben ist, die vom Eigentümer aber nicht realisiert wird, zum Prozess, erschiene der Ausgang einer solchen Verhandlung höchst ungewiss. Hinzu kommt, dass es wohl die Gemeinde wäre, die klagen müsste. Würde die bedingte Einzonung aber auf alle, nicht nur privat initiierte

Einzonungen ausgeweitet, gäbe es für alle Beteiligten, also Gemeinden und Grundstückbesitzer, ein klares und zweckmässiges Instrument. Selbst der Regierungsrat weist in seiner Stellungnahme interessanterweise darauf hin, dass unsicher ist, ob in einem Vertrag gemäss § 71 des PBG die bedingte Einzonung und damit die mögliche Rückzonung überhaupt festgeschrieben werden können. Klarheit ist also dringend nötig. In der vorliegenden Form ist die Parlamentarische Initiative somit ungenügend. Selbst der Regierungsrat verlangt bereits Nachbesserungen. Hält man sich auch noch vor Augen, dass eine vergleichbare Vorlage im August 2018 scheiterte, ist es mit reiner Kosmetik nicht getan. Falls die Parlamentarische Initiative heute die vorläufige Unterstützung erhält, würde sich die FDP-Fraktion dafür einsetzen, dass die Gesetzgebung Einzonungen stets gleich behandeln müsste, und zwar unabhängig davon, wer sie angestossen hatte. Weiter würden wir fordern, dass die Gesetzgebung vernünftige Fristverlängerungsmöglichkeiten beinhalten würde und dass Prozesswahrscheinlichkeiten um Verträge bezüglich § 71 des PBG reduziert und damit grundsätzlich eine hohe Rechtssicherheit für Grundeigentümer und Öffentlichkeit geschaffen würde.

Steiger Eggli, SP: Über die Sicherstellung der Verfügbarkeit von eingezontem und neu einzuzonendem Bauland haben wir anlässlich der letzten Revisionsvorlage des PBG ausführlich diskutiert, und zwar mit dem Ergebnis, dass die Vorlage keine Gnade fand. Die Parlamentarische Initiative kann wohl als den kleinsten gemeinsamen Nenner bezeichnet werden. Mehr geht in Sachen Baulandmobilisierung zurzeit einfach nicht. Dafür ist die Zeit noch nicht reif. Die einstimmige SP-Fraktion wird der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung gewähren.

Gemperle, CVP/EVP: Ich spreche für die CVP/EVP-Fraktion. Folgende vier Gründe sprechen für eine vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative: 1. Art. 15a des RPG verpflichtet die Kantone seit dem 1. Mai 2014 dazu, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Diesbezüglich verzichte ich auf weitere Ausführungen, da alle wichtigen Punkte bereits genannt wurden. 2. Die projektbezogene Einzonung macht Sinn, beispielsweise bei der Erweiterung einer Produktionshalle für einen bestehenden Gewerbebetrieb. Aber ebenso sinnvoll ist auch eine entsprechende Rückzonung, wenn das eingezonte Land nicht in der geforderten Frist überbaut werden kann. Nur eine entsprechende gesetzliche Grundlage kann für eine solche Rückzonung Rechtssicherheit bieten. Das bestätigt auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative. Kantonsrätin Steiger Eggli als diesbezügliche Spezialistin hat diesen Punkt in ihrem Votum ebenfalls erwähnt. Lassen Sie uns diese Rechtssicherheit schaffen und sie im Gesetz verankern. 3. Ist es wirklich legitim, Rechtssicherheit nur zu verweigern, weil die in der Gesetzesrevisionsdebatte vorgelegte Formulierung für die einen zu weit und für die anderen zu wenig weit griff? Lassen Sie uns doch wenigstens den mehrheitsfähigen Part im Gesetz verankern. Dabei gibt es nur Gewinner. Dazu zählen

auch die besonders davon betroffenen Gewerbebetriebe. 4. Der Regierungsrat macht kleine, aber wichtige Ergänzungsvorschläge geltend. Aus einer anderen Fraktion vernahm ich eine weitere gute Ergänzungsmöglichkeit, die in die Diskussion miteinbezogen werden kann. Immerhin sieben Kantone haben eine solche Bestimmung in ihre Gesetze eingefügt. Sieben weitere Kantone stehen kurz vor diesem Schritt. So schlecht kann die vorgelegte Lösung also nicht sein, obwohl beispielsweise Kantonsrat Kappeler erwähnte, dass die Bundesvorgaben damit angeblich nicht erfüllt würden und Kantonsrat Tobler sprach gar von einem Schnellschuss. Dabei sind doch insbesondere die Gewerbebetriebe darauf angewiesen, dass bedingte Einzonungen in Zukunft möglich sind. Auch für die Gemeinden ist die Bestimmung wichtig, da sie bezüglich einer allfälligen Rückzonung Rechtssicherheit bedeutet. Zu Kantonsrat Meyer: Ich bin davon überzeugt, dass es aufgrund der Wichtigkeit der Bestimmung für das Gewerbe nicht nur Ausnahmefälle geben wird, in welchen auf diese Bestimmung zurückgegriffen würde. Ich bin froh darüber, dass neben der SP-Fraktion auch die einstimmige CVP/EVP-Fraktion der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung gewähren wird und ich hoffe, dass sich auch noch andere Mitglieder des Grossen Rates dazu entschliessen können. Es ist wichtig, dass in dieser Angelegenheit Rechtssicherheit geschaffen werden kann.

Bétrisey, GP: Wir alle kennen es aus unserer Schulzeit: Wenn man seine Hausaufgaben nicht gemacht hat, bringt es nichts, der Lehrperson den neuen Rucksack zu zeigen. Solche Ablenkungsmanöver taugten nichts. Meist war man besser beraten, zum Versäumnis zu stehen und allenfalls um Aufschub zu bitten. Die Mutigeren hofften vielleicht darauf, nicht erwischt zu werden. Genauso verhält es sich mit der Parlamentarischen Initiative zur bedingten Einzonung. Sie vermag den Fakt, dass das Kantonsparlament seine Hausaufgaben nicht erledigt hat, nicht zu kaschieren. Wir schieben diesen Punkt vor uns her, bis wir reagieren müssen. Vielleicht wird uns ein Gerichtsentscheid dazu zwingen, diesen Teil ins PBG aufzunehmen. Spätestens wenn die verfügbaren Bauparzellen überbaut und die Gemeinden blockiert sind in ihrer weiteren Entwicklung, weil ihnen ein Instrument gegen die Baulandhortung fehlt, wird uns die Realität einholen. Im Kanton Thurgau gibt es nur wenige Städte und Gemeinden, nämlich 15 von 80, die überhaupt neu einzonen können. Meistens handelt es sich dabei nur um kleine Flächen. Zudem würde keine Gemeindebehörde ein Grundstück einzonen, ohne dass vorher die Verfügbarkeit abgeklärt und vertraglich zugesichert wird. Weiter verlangt das RPG vom Kanton einen Verfügbarkeitsnachweis. Ansonsten wird die Einzonung gar nicht erst genehmigt, wie Kantonsrat Tobler bereits erwähnte. Die GP-Fraktion wehrt sich vehement dagegen, diese neue Bestimmung einzuführen. Sie ist völlig überflüssig und stellt lediglich ein Ablenkungsmanöver dar, das wir nicht unterstützen. Die GP-Fraktion empfiehlt dem Grossen Rat daher, der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung nicht zu gewähren.

Regierungsrätin **Haag**: Vielen Dank für die engagierte Diskussion. Ja, die Parlamentarische Initiative betrifft nur neu eingezonte Flächen und daher nein, sie stellt keine Massnahme gegen die Baulandhortung dar. Die bedingte Einzonung ist lediglich eine Option anstelle des Kaufsrechtvertrags. Für den Kaufsrechtvertrag sind die Zustimmungen beider Seiten nötig, während die vorliegende Bestimmung ein Instrument für die Gemeinden schaffen würde. Das RPG verlangt im Rahmen einer Einzonung, dass die Überbauung von Bauland rechtlich sichergestellt werden muss. Ansonsten sollen Einzonungen nicht möglich sein. Der heute diskutierte Paragraph bietet eine massgeschneiderte Lösung für projektbezogene Einzonungen. Er würde wohl nicht oft zur Anwendung kommen und beträfe am ehesten Gewerbebetriebe. Der Regierungsrat steht nach wie vor hinter diesem Paragraphen, den wir damals in der Botschaft auch so vorgelegt hatten. Trotzdem wird diese Bestimmung die Thurgauer Welt nicht verändern, denn die Hausaufgaben sind bislang noch nicht gemacht worden, da bei der Gesetzesdebatte ein Jokertag geltend gemacht wurde.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

Abstimmung: Der Rat beschliesst mit 69:42 Stimmen, der Parlamentarischen Initiative die vorläufige Unterstützung nicht zu gewähren.