

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 26. Februar 2019

179

GRG Nr.	16	MO 17	222
---------	----	-------	-----

**Motion von Toni Kappeler, Armin Eugster, Christine Steiger und David H. Bon
vom 18. April 2018
„Gleichbehandlung gleicher Planungsvorteile“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) dahingehend zu ergänzen, dass „der Mehrwert einer Auf- und Umzonung ausgeglichen wird“. Gleichzeitig sollen auch Planungsvorteile im Bereich der Sondernutzungsplanung „in geeigneter Weise“ ausgeglichen werden. Als mögliche Instrumente für einen solchen Ausgleich sehen die Motionäre „städtebauliche Verträge oder eine Mehrwertabgabe“.

Zur Begründung wird im Wesentlichen aufgeführt, der Kanton habe mit der letzten PBG-Revision eine Mehrwertabgabe von 20% für Neueinzonungen eingeführt und damit lediglich die Mindestvorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) erfüllt. Im Zuge der Siedlungserneuerung und Verdichtung seien aber sogenannte „Auf- und Umzonungen“ innerhalb des bestehenden Baugebietes weit häufiger. Solche Planungsvorteile brächten den Grundeigentümern hohe Mehrwerte, welche derzeit gar nicht abgeschöpft würden. Dichtere Nutzungen hätten zudem Mehraufwendungen für die Infrastruktur zur Folge. Mit den Einnahmen aus dem im Sinne der Motion erweiterten Planungsausgleich könnten diese Mehrkosten mindestens teilweise refinanziert werden.

I. Rechtslage

Zunächst ist festzuhalten, dass die Einführung eines Mehrwertausgleiches im Sinne der Motion ohne Weiteres bundesrechtskonform wäre. Wie die Motionäre richtig festhalten, erteilt Art. 5 Abs. 1 RPG den Kantonen den generellen Auftrag, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach RPG entstehen, gesetzlich zu regeln. Nachdem auch Umzonungen und Sondernutzungspläne Planun-

gen im Sinne des RPG sind, können auch sie einer entsprechenden Ausgleichsregelung unterstellt werden. Der erwähnte Artikel enthält noch weitere Detailvorschriften hinsichtlich Abgabesatz, Fälligkeit oder Verwendung der Erträge, lässt darüber hinaus aber den Kantonen viele Freiheiten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Ausgleichsregelung. Als Minimalanforderung verlangt das Bundesrecht lediglich, dass „Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden“ (Art. 5 Abs. 1^{bis} 3. Satz RPG). Diesen Minimalauftrag hat der Kanton Thurgau mit der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Totalrevision des PBG erfüllt. Die entsprechenden Vorschriften finden sich unter dem Kapitel „5.1. Planungsmehrwert“ (§§ 63 ff. PBG). Die von den Motionären angeregte Ausweitung des Planungsausgleichs wäre demnach ebenfalls in diesem Kapitel zu regeln.

II. Zum Inhalt der Motion

Der Regierungsrat hat ein gewisses Verständnis für das Anliegen der Motionäre. Neueinzonungen sind seit der Inkraftsetzung des revidierten RPG am 1. Mai 2014 nur noch unter strengen Voraussetzungen möglich. Um einer weiteren Zersiedelung der Landschaft entgegen zu wirken, soll der sich aus dem zu erwartenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum ergebende Raumbedarf primär innerhalb des bestehenden Baugebietes befriedigt werden (vgl. dazu: kantonaler Richtplan „Planungsgrundsatz 0.4 A“). Das führt zur Erneuerung des Bestandes und einer dichteren Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen. Um diese Entwicklung zu fördern und den Vorgaben des Bundesrechtes und des darauf ausgerichteten kantonalen Richtplans (KRP) gerecht zu werden, müssen in vielen Gemeinden die Rahmennutzungspläne nach §§ 17 ff. PBG entsprechend angepasst werden. Für die betroffenen Grundeigentümer bringen solche Planungsakte tatsächlich einen erheblichen Mehrwert, lassen sich die bestehenden Flächen doch intensiver und damit wirtschaftlicher nutzen. Gleiches gilt für Sondernutzungspläne nach den §§ 23 ff. PBG, welche in aller Regel für ein genau umrissenes Gebiet bessere Überbaumöglichkeiten schaffen. Es kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass in den kommenden Jahren solche Umzonungen und Sondernutzungsplanungen weit häufiger sein werden als eigentliche Neueinzonungen. Wird die Mehrwertabschöpfung auch auf solche Planungen ausgedehnt, dürften daraus erhebliche Einnahmen resultieren.

Dass der Kanton Thurgau bei der Abschöpfung von Planungsmehrwerten lediglich die bundesrechtlichen Minimalanforderungen erfüllt, ist das Ergebnis umfassender politischer Diskussionen. Bei der letzten Revision des PBG war im Rahmen der parlamentarischen Beratungen schon die Einführung der heute geltenden Regelung heftig umstritten.

Aus Sicht des Regierungsrates erscheint eine Ausdehnung der Mehrwertabschöpfung im Sinne der Motionäre auch aus anderen Gründen nicht als sinnvoll. Wie eingangs erwähnt, sehen sich die Gemeinden als Folge der Revision des PBG, des RPG und des KRP grossen planerischen Herausforderungen gegenüber. Die Gemeinden sind diese Herausforderungen angegangen und stecken derzeit in ebenso komplexen wie umfangreichen Revisionsarbeiten. In dieser Situation ein neues Instrument einzuführen, dürfte die ohnehin schon aufwendigen Arbeiten zusätzlich erschweren.

Es kommt hinzu, dass eine zweite, einschneidende Revision des RPG zur Diskussion steht. Wird sie umgesetzt, kommen weitere Planungsarbeiten auf die Gemeinden zu. Der Regierungsrat ist daher der Auffassung, dass zunächst eine Konsolidierung der Planungsarbeiten erfolgen sollte, bevor weitere Aufgaben hinzukommen können.

Schliesslich befürchtet der Regierungsrat, eine Mehrwertabgabe bei Umzonungen und Sondernutzungsplanungen könnte die angestrebte Innenverdichtung hemmen. Grundeigentümer dürften generell schwerer zu planerischen Massnahmen zu bewegen sein, wenn sie Abgaben leisten müssen. Zumal bei den betroffenen Grundeigentümern möglicherweise über lange Zeit keine entsprechenden Bauvorhaben anstehen. Besonders kritisch steht der Regierungsrat in diesem Zusammenhang der Einführung einer Mehrwertabgabe bei Sondernutzungsplanungen gegenüber. Sondernutzungspläne und damit insbesondere der Gestaltungsplan nach § 26 PBG sind wichtige Instrumente für die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen Bebauung: Den sich aus einem Sondernutzungsplan ergebenden besseren Bebauungsmöglichkeiten stehen klare Qualitätsansprüche gegenüber. Eine Mehrwertabgabe darf daher nicht dazu führen, dass dieses Instrument von den Bauwilligen nicht mehr in Anspruch genommen wird, weil finanzielle Nachteile befürchtet werden.

Darüber hinaus müsste die konkrete Ausgestaltung einer Mehrwertabgabe bei Sondernutzungsplänen differenziert erfolgen und wäre damit wohl auch sehr kompliziert. Der Mehrwert eines Sondernutzungsplans liegt nämlich nicht allein in einer höheren Ausnutzung. Vielmehr werden in der Regel auch Mehrhöhen zugelassen, grössere Gebäudelängen oder Unterschreitungen von kantonalen oder kommunalen Abstandsvorschriften. Bei einer solchen Ausgangslage in einem konkreten Fall den Mehrwert zu eruieren, erscheint nicht unmöglich, stellt aber hohe Anforderungen an die Gesetzgebung und Anwendung.

III. Zusammenfassende Würdigung

Der Regierungsrat ist gegen die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Umzonungen, weil die Anreize für das erwünschte verdichtete Bauen reduziert werden. Auch angesichts der grossen planerischen Aufgaben, denen sich die Gemeinden derzeit und wohl noch die nächsten Jahre gegenübersehen, erachtet er die Einführung zusätzlicher Instrumente als nicht opportun. Bei den Sondernutzungsplänen lehnt er eine Mehrwertabgabe zudem ab, weil eine sachgerechte Regelung zu kompliziert erscheint und sich die Massnahme kontraproduktiv auf die Bemühungen um eine qualitativ hochwertige Bebauung auswirken könnte.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach