

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 11.01.2022

16

EINGANG GR			
26.01.2022			
GRG Nr.	20	GE 14	262

Botschaft zum Gesetz über Vereinbarungen zur Milderung finanzieller Härtefälle von raumplanerischen Massnahmen in Kleinsiedlungen (GVKS; neuer Erlass)

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über Vereinbarungen zur Milderung finanzieller Härtefälle von raumplanerischen Massnahmen in Kleinsiedlungen (GVKS; neuer Erlass).

1. Ausgangslage / Einleitung **1.1. Vorbemerkungen und Abgrenzung**

Das neue Gesetz ist Teil des Gesamtpakets zur Bereinigung der raumplanungsrechtlichen Situation in rund 300 Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau. Es steht im Verbund mit der mit heutigem Datum verabschiedeten „Richtplanänderung Kleinsiedlungen, Stand Dezember 2021“ und einer beschlussbereiten Verordnung betreffend die Änderung der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV; RB 700.1). Die drei Elemente bilden mit Blick auf die Zielsetzungen eine Einheit, durchlaufen aber eigene Verfahren. Ein besonders enger Zusammenhang besteht zwischen Richtplanänderung und PBV-Revision; sie können nicht losgelöst betrachtet werden. Das GVKS präsentiert sich hingen als „flankierenden Massnahme“. Richtplan und Verordnung sollen gleichzeitig in Kraft gesetzt werden. Das Gesetz wird nach Abschluss der Beratungen und nach Ablauf der Referendumsfrist mit der erforderlichen Ausführungsverordnung in Kraft gesetzt.

1.2. Bundesauftrag als Ausgangspunkt

Mit der Genehmigung des teilrevidierten kantonalen Richtplans (KRP; Stand: Juni 2017) hatte der Bundesrat an seiner Sitzung vom 4. Juli 2018 einen aus dem Jahr 2010 stammenden Auftrag zur Überprüfung der Weiler und Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau erneuert. Im Genehmigungsschreiben wurde dem Kanton Thurgau folgender Auftrag erteilt:

Der Kanton wird aufgefordert, im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung die Festlegungen in Kapitel 1.9 Kleinsiedlungen im Hinblick auf eine korrekte Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zu ergänzen und die bestehenden Weiler aufgrund ihrer Ausprägung und Eignung sowie den Anforderungen des Bundesrechts zu prüfen und sie – sofern sie den Kriterien einer Kleinsiedlung nach Artikel 33 RPV nicht entsprechen – einer sachgerechten Zone zuzuweisen.

Nach Auffassung des Bundes erfüllen zumindest einige der Thurgauer Kleinsiedlungen die Voraussetzungen für den Verbleib in einer Bauzone nach Art. 15 RPG nicht und sind somit bundesrechtswidrig.

1.3. Projekt „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“

Zur Erledigung des bundesrechtlichen Auftrags hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 162 vom 19. Februar 2019 den Projektauftrag „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“ erteilt. Hauptbestandteil des Auftrags war die Erarbeitung eines Entwurfs für die erforderliche Richtplanänderung. Zudem war zu prüfen, ob als Folge der Richtplanänderung auch das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) oder die PBV angepasst werden müssen.

Im Laufe der Projektarbeit waren die Folgen für die von den zonenrechtlichen Neuerungen betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer immer wieder Gegenstand intensiver Diskussionen. Mit der bundesrechtlich geforderten Überführung umfangreicher Flächen in sogenannten Kleinsiedlungen aus dem kantonalrechtlichen Baugebiet in das Nichtbauggebiet gehen mindestens subjektiv erhebliche Wertverluste einher. Da die bisherige Qualifizierung der entsprechenden Flächen als Bauzone bundesrechtswidrig war, muss aber davon ausgegangen werden, dass die Geltendmachung von Enteignungsansprüchen wenig erfolgsversprechend sein wird. Die Gerichtspraxis spricht in solchen Fällen von einer „Nichteinzonung“. Die Grundstücke hätten nie Bauzone sein dürfen, weshalb auch keine Entschädigungsansprüche bestünden (vgl. nachstehend Kap. 2.).

In dieser Situation hatte der Regierungsrat den ursprünglichen Projektauftrag dahingehend ergänzt, dass zusätzlich auch Rechtsgrundlagen zur Minderung von finanziellen Härtefällen, die sich aus den Umzonungen ergeben könnten, ausgearbeitet werden sollen.

Als Ergebnisse der Projektarbeit wurden in der Folge die nachstehenden Unterlagen in das Bekanntmachungs- und Vernehmlassungsverfahren gegeben:

- Richtplanentwurf (Stand: März 2021)
- Entwurf für eine Änderung der PBV
- Entwurf für das vorliegende Gesetz über Vereinbarungen zur Milderung finanzieller Härtefälle von raumplanerischen Massnahmen in Kleinsiedlungen

Die Unterlagen wurden in einem breit abgestützten Prozess erarbeitet, in dem auch zwei Mitglieder des Grossen Rates und sieben Vertreterinnen und Vertreter der Politischen Gemeinden aktiv mitwirkten. Alle Einzelheiten der Projektarbeit sind im „Projektbericht Überprüfung Kleinsiedlungen im Thurgau“ dargelegt. Der Bericht ist auf der Homepage des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Thurgau (ARE TG) aufgeschaltet.

2. Warum ein neues Gesetz?

Die mit der Richtplanänderung vorgegebenen Umzonungen der heutigen Thurgauer Weiler- und Dorfzonen zu Landwirtschaftszonen oder in Zonen nach Art. 33 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) i.V.m. Art. 18 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) legen den Inhalt des Eigentums zwar neu fest, gelten nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts aber als Nichteinzonungen. Nichteinzonungen erfolgen nicht nur bei der Anpassung altrechtlicher Nutzungspläne, die vor dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 festgesetzt worden sind. Vielmehr ist auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht in jeder Hinsicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren, von einer Nichteinzonung auszugehen.¹

Nichteinzonungen lösen im Gegensatz zu Auszonungen grundsätzlich keine Entschädigungspflicht des planenden Gemeinwesens aus.² In seltenen Ausnahmefällen kann jedoch auch eine Nichteinzonung eine materielle Enteignung bewirken. Das ist der Fall, wenn der betroffene Grundeigentümer nach Treu und Glauben (Art. 9 BV) zur Annahme berechtigt war, er dürfe sein Land trotz der allgemein bekannten Entwicklung der Raumplanung (vgl. revidierte Art. 8a RPG und Art. 15 RPG) aus eigener Kraft in naher Zukunft überbauen. Eine solche Situation liegt etwa vor, wenn einem Grundeigentümer von den zuständigen kommunalen und kantonalen Planungsbehörden verbindliche Zusicherungen gemacht wurden, sein Grundstück sei Bauzonenland nach Art. 15 RPG und sei rasch überbaubar. An die Gutgläubigkeit werden hohe Anforderungen gestellt.

¹ BGE 131 II 727 E. 2.3 S. 731 f.; Urteil BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2; Urteil BGer 1C_573/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 in: ZBI 116/2015 S. 201, mit Hinweisen.

² Urteil BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2; BGE 131 II 728 E. 2.1 S. 730 f., mit Hinweisen; Urteil BGer 1C_215/2015 vom 7. März 2016 E. 3.5.1; Urteil BGer 1C_573/2011 und Urteil BGer 1C_581/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2 und E. 4.

In solchen besonderen Fällen kann auch eine Nichteinzonung eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung i.S.v. Art. 5 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 26 BV (Eigentums-garantie) und Art. 9 BV (Wahrung von Treu und Glauben) darstellen.

Wer jedoch in den letzten Jahren in den besagten Weiler- und Dorfzonen „Bauland“ erworben oder Erschliessungen vorgenommen hat, setzte sich gemäss Gerichtspraxis mit Blick auf die vorstehend erwähnte allgemein bekannte Entwicklung der Raumplanung dem Risiko aus, dieses nicht überbauen zu können. Er kann aus einem solchen Vorgehen deshalb keine Entschädigungspflicht ableiten. Eine vorhandene Erschliessung allein begründet keinen Entschädigungsanspruch. Auch Erschliessungskosten, die vor langer Zeit aufgewendet wurden, sind entschädigungsrechtlich nicht erheblich. Ob in einem konkreten Fall dennoch eine Entschädigungspflicht gegeben ist, hat im Thurgau die Enteignungskommission im Verfahren nach dem Gesetz über die Enteignung zu entscheiden (TG EntG; RB 710). Im Lichte der zitierten Rechtsprechung dürfte es allerdings nur wenige Fälle geben, denen auf diesem Weg eine Entschädigung zugesprochen wird.

Der weitaus grösste Teil der Betroffenen wird die planungsrechtlichen Änderungen also ohne Entschädigung hinnehmen müssen. In Einzelfällen kann dies zu existentiellen Problemen führen. Dem – und nur dem – soll das vorliegende neue Gesetz entgegenwirken. Die Vorlage beschränkt sich demnach auf wirkliche persönliche Härtefälle. Eine flächendeckende Abgeltung ohne Betrachtung des konkreten Einzelfalls ist bewusst nicht vorgesehen.

3. Eckpunkte des Gesetzes

Weil es schwierig ist, einen persönlichen Härtefall gesetzlich zu regeln und gleichzeitig eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung sicherzustellen, musste bei der Gesetzgebungsarbeit ein Mittelweg zwischen klaren Rahmenbedingungen und genügend Spielraum für den Einzelfall gefunden werden.

Ausgangspunkt des vorliegenden Entwurfs waren eingehende Diskussionen, welche objektiven und subjektiven Kriterien für die Anerkennung eines Härtefalls festgelegt werden sollen. Während objektive Abgrenzungen relativ schnell gefunden waren, wurde deutlich, dass im subjektiven Bereich auf die konkreten Verhältnisse abzustellen sein wird (vgl. Erläuterungen zu den § 2 und § 3).

Gestützt auf die im Entwurf vorgeschlagenen Kriterien wurde eine Abschätzung der zu erwartenden Härtefälle vorgenommen. Es ist davon auszugehen, dass zwischen 20 und 30 Fälle anerkannt werden können. Bei dieser relativ geringen Zahl wurde kontrovers diskutiert, ob Aufwand und Ertrag einer gesetzlichen Lösung noch in einem angemessenen Verhältnis stünden. Es wurde auch vorgebracht, die Ankündigung einer Härtefallregelung könnte Erwartungen wecken, die nicht erfüllt werden könnten. Der Regierungsrat ist aber zum Schluss gekommen, dass es angesichts der vielfältigen Auswirkungen

des Projektes gerechtfertigt erscheint, eine konkrete Regelung für ausgesprochene Härtefälle vorzulegen.

Die Abwicklung der Härtefälle soll wegen der eher geringen Anzahl erwarteter Fälle und der vorgesehenen Prüfung der persönlichen Verhältnisse möglichst ohne Rechtsverfahren erfolgen. Dementsprechend zielen die Regelungen auf Vereinbarungslösungen ab, geben dafür aber klare Rahmenbedingungen vor. Um den Vereinbarungscharakter zu unterstreichen, wurden Begriffe wie „Verfahren“ oder „Eintreten“ im Gesetzestext vermieden und es wird festgelegt, dass kein Rechtsanspruch auf Hilfen besteht (vgl. § 1 Abs. 2).

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens wurde von verschiedener Seite, insbesondere aber von betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gefordert, ein „flächendeckendes“ Entschädigungssystem einzuführen. Betroffene hätten sich auf die Gültigkeit der zonenrechtlichen Festlegungen verlassen dürfen. Der Verweis auf die Praxis des Bundesgerichts sei formaljuristisch vielleicht richtig, für die Bevölkerung aber nicht nachvollziehbar. Aus Sicht des Regierungsrates sind Entschädigungsansprüche aus raumplanerischen Massnahmen aber grundsätzlich in den dafür vorgesehenen Verfahren geltend zu machen. Dieser Weg steht allen Betroffenen offen. Demgegenüber soll das neue Gesetz die rechtliche Grundlage für eine staatliche Unterstützung in ausgesprochenen Härtefällen schaffen.

Kritisiert wurde vereinzelt auch, dass kein Rechtsanspruch auf eine Entschädigung bestehen soll. Würden Gesuche abgelehnt, müsse der Rechtsmittelweg offenstehen. Das Gesetz wurde aber bewusst so ausgestaltet, dass Gespräche und Verhandlungen und nicht Normen und Verfahren im Vordergrund stehen. Es wird im konkreten Fall um sehr persönliche Verhältnisse gehen. Das Gesetz enthält viel Spielraum, um schnell massgeschneiderte Lösungen zu finden.

Gefolgt ist der Regierungsrat verschiedenen Anträgen, die eine Erhöhung der in § 4 Abs. 1 Ziff. 1 festgelegten Fallpauschalen gefordert haben. Die Beitragssätze für die beiden Kategorien wurden im vorliegenden Entwurf um jeweils Fr. 30'000 erhöht (neu: Fr. 100'000 und Fr. 130'000).

5. Finanzielle Auswirkungen

Für die Finanzierung der Massnahmen nach diesem Gesetz wird über § 7 ein Verpflichtungskredit in Höhe von 2.5 Mio. Franken zur Verfügung gestellt. Sollten weitere Mittel erforderlich werden, ist vorgesehen, dieser der Spezialfinanzierung Mehrwertabgabe nach § 66 PBG zu entnehmen, womit der Staatshaushalt nicht zusätzlich belastet würde.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Grundsatz

Mögliche Hilfen bei Härtefällen können nicht rückzahlbare Beiträge, Darlehen oder Bürgschaften sein. Abs. 1 schafft die Rechtsgrundlage, dass der Kanton überhaupt tätig werden darf. Er legt auch fest, dass die Rechtsverhältnisse zwischen Kanton und Betroffenen wie oben dargelegt über Vereinbarungen geregelt werden.

Um keine Rechtsverfahren zu begründen, hält Abs. 2 ausdrücklich fest, dass niemand einen Anspruch auf eine Hilfe nach diesem Gesetz hat. Erst wenn eine Vereinbarung rechtsgültig zustande gekommen ist, könnten inhaltliche Streitigkeiten über abgemachte Ansprüche entstehen. Diese wäre entsprechend dem Vereinbarungstext einklagbar.

§ 2 Objektive Voraussetzungen

Als erste Voraussetzung für den Abschluss einer Vereinbarung nennt Ziff. 1 den Bezug zur Kleinsiedlungsverordnung. Damit wird der Geltungsbereich des Gesetzes faktisch auf Grundstücke beschränkt, die von der Kleinsiedlungsproblematik betroffen sind.

Der zeitlichen Einschränkung in Ziff. 2 liegt die Überlegung zu Grunde, dass wer es sich leisten konnte, ein Baugrundstück über sieben Jahre nicht zu nutzen, kaum einen Härtefall geltend machen kann. Spätestens ab dem Jahr 2020 war die Kleinsiedlungsproblematik mit den drohenden raumplanerischen Auswirkungen dann allgemein bekannt. Der Hinweis auf den marktnahen Preis soll sicherstellen, dass Härtefallhilfen für überteuert erworbene Liegenschaften von vornherein ausgeschlossen werden.

Ziff. 3 legt eine Untergrenze von 400 m² fest. Erst ab dieser Grösse erscheint eine zweckmässige Bebauung möglich.

§ 3 Subjektive Voraussetzungen

Da es um persönliche Härtefälle geht, sollen nur natürliche Personen als Eigentümer der betroffenen Grundstücke unterstützt werden können.

Um mit dem Kanton über Hilfen nach diesem Gesetz sprechen zu können, muss eine betroffene Person ihren Härtefall nur, aber immerhin glaubhaft darlegen können. Dazu wird auch Einblick in persönliche Dokumente wie Steuererklärung, Verträge oder Bankauszüge zu gewähren sein.

§ 4 Rahmenbedingungen für die Vereinbarungen

Für die Beiträge werden in Ziff. 1 auch mit Blick auf einen möglichst einfachen Vollzug zwei Pauschalen festgelegt.

Die Leistung von Hilfen nach diesem Gesetz ist für absolute Härtefälle gedacht. Ein Geschädigter muss sich gemäss Ziff. 2 entscheiden, ob er ein Enteignungsverfahren einleiten oder Hilfen nach diesem Gesetz beanspruchen will. Da auf ein Klagerecht nicht verzichtet werden kann, wird es allenfalls zu Rückforderungen von vertraglichen Leistungen kommen, falls die Enteignungskommission noch Entschädigungen in gleicher Sache zusprechen sollte.

Ein Härtefall kann erst geltend gemacht werden, wenn ein Schaden eingetreten ist. Dementsprechend ist die rechtskräftige Umzonung gemäss Ziff. 3 zwingende Voraussetzung.

Ziff. 4 stellt sicher, dass nur im Rahmen der bewilligten Kredite finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden. Die erforderlichen Mittel werden über § 7 bereitgestellt.

§ 5 Ausnahme

Die Ausnahmebestimmung von § 5 zielt auf den wahrscheinlichsten Härtefall ab. Sollte jemand als Folge der Aufnahme seines Grundstückes in den Geltungsbereich der KSV zur Rückzahlung von Hypotheken oder anderen Grundpfandschulden gezwungen sein, kann dieses Gesetz ab seiner Inkraftsetzung zur Anwendung kommen. Die rechtskräftige Umzonung ist in diesem Fall kein Erfordernis.

§ 6 Vorgehen

Ohne ein eigentliches Rechtsverfahren festzulegen, sollen die wichtigsten Schritte auf dem Weg zu einem Vereinbarungsabschluss vorgegeben werden. Welche Stelle im Kanton für die Gespräche und den Abschluss der Vereinbarungen zuständig sein wird, wird der Regierungsrat in der Verordnung festlegen.

Nach einem kurzen Vorprüfungsverfahren wird mitgeteilt, ob überhaupt Gespräche aufgenommen werden. Ist die Antwort abschlägig, wird die Sache mit einem entsprechenden Schreiben abgeschlossen. Eine weitere Korrespondenz wird nicht geführt.

Erscheinen die Voraussetzungen erfüllt, werden in persönlichen Gesprächen Vereinbarungsverhandlungen geführt. Sie enden entweder in einer unterzeichneten Vereinbarung oder mit einem Schreiben des Kantons, dass die Verhandlungen ergebnislos blieben. Hier wird deutlich, dass es sich um kein eigentliches Verfahren handelt.

§ 7 Finanzierung

Die möglichen Verpflichtungen des Kantons aus diesem Gesetz können nur geschätzt werden. Der in Abs. 1 enthaltene Rahmenkredit von 2.5 Mio. Franken sollte für die Abwicklung der erwarteten 20 bis 30 Vereinbarungen aber ausreichen. Der Rahmenkredit muss nicht aufgebraucht werden. Sollten wider Erwarten mehr Mittel benötigt werden, kann der Regierungsrat aus eigener Kompetenz Mittel aus der Spezialfinanzierung freigeben (vgl. § 46 PBV).

§ 8 Berichterstattung

Der Gesetzesentwurf lässt viel Spielraum für die konkreten Gespräche und legt grosses Ermessen in die vom Kanton zu bezeichnende Verhandlungsstelle. Im Gegenzug und im Sinne der Transparenz soll über den Vollzug des Gesetzes und die Entschädigungspraxis regelmässig Bericht erstattet werden.

7. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilage:

- Entwurf des Regierungsrates