

## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 05. März 2013

124

GRG NR.	08	MO 55	413
---------	----	-------	-----

### **Motion von Toni Kappeler vom 14. März 2012 „Uferparzellen in die öffentliche Hand“**

#### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion wird der Regierungsrat ersucht, das Gesetz über die öffentliche Zugänglichkeit der Ufer (RB 721.3) dahingehend zu ergänzen, dass der Kanton über ein Vorkaufsrecht bei Uferparzellen an grösseren Gewässern (Seen, Flüssen und Weiher gem. kant. Gesetzgebung) verfügt, wobei dieses der betreffenden Gemeinde übertragen werden kann. Die Regelung soll im Bereich bis 100 m ab dem Hochwasserprofil Gültigkeit haben, vorbehalten bleiben soll die Regelung gemäss bäuerlichem Bodenrecht (Vorkaufsrecht des Selbstbewirtschafters für landwirtschaftliche Nutzung).

Begründet wird die Motion einerseits damit, dass die öffentliche Zugänglichkeit der Gewässerufer sowie eine übergeordnete Uferplanung von allgemeinem Interesse seien. Insbesondere am Bodensee, Untersee und Rhein gelte es, ein möglichst offenes, naturnahes und unverbautes Ufer anzustreben. Andererseits wird sie damit begründet, dass das Vorkaufsrecht bei anderen Fliessgewässern ein wertvolles Instrument bei der Planung und Realisierbarkeit von Hochwasserschutz-Massnahmen wäre.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

#### **I. Ausgangslage**

Der Motionär greift ein Thema auf, das im Kanton Thurgau in den letzten rund 100 Jahren verschiedentlich diskutiert wurde. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt die Schwierigkeit, dem früh erkannten Interesse nach öffentlich zugänglichen Gewässerufeln insbesondere am Bodensee, Untersee und Rhein nachzukommen. Bereits 1921 erklärte der Grosse Rat eine Motion von Fritz Waser für erheblich, wonach die unmittelbar dem See- und Rheinufer entlang führenden Fusswege der Öffentlichkeit zu erhalten und de-

ren ungehinderte Benützung für alle Zukunft zu sichern sei. Gleichzeitig sollte die Schaffung einer durchgehenden Verkehrsmöglichkeit dem ganzen Ufer entlang ins Auge gefasst werden. Der Regierungsrat hatte die Problematik erkannt: So äusserte er u.a. 1927 in Anbetracht der „immer wiederkehrende Landkäufe zur Erstellung von Badehäuschen, Endwochenhäuschen usw.“ die Befürchtung, „dass die Aussicht auf den See durch hohe Hecken mit der Zeit auf grossen Strecken verhindert und die Anlage eines durchgehenden Weges durch Garten- und Parkanlagen verunmöglicht wird“. Es fehlten jedoch die rechtlichen Voraussetzungen für eine Umsetzung der Motion. Ein Regierungsratsbeschluss, der in Anbetracht einer „fiebrhaften Bau- und Absperrtätigkeit an den Seeufern“ die Freilassung eines 1m breiten Uferstreifens vorsah, wurde 1930 wegen der Eigentumsgarantie vom Bundesgericht aufgehoben.

1973 erklärte der Grosse Rat eine Motion von Franz Norbert Bommer für erheblich, mit welcher der Regierungsrat eingeladen wurde, unter Wahrung der Entschädigungsansprüche der Eigentümer die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, „um der Öffentlichkeit den Zugang zu den Ufern von Ober- und Untersee sowie des Rheins im wünschenswerten Umfang zu gewährleisten und um ausserdem einen möglichst durchgehenden Landstreifen in angemessenerer Tiefe längs der Ufer zu Gunsten der Öffentlichkeit freizuhalten“. Am 25. April 1983 erliess der Grosse Rat als Folge davon das bis heute gültige Gesetz über die öffentliche Zugänglichkeit der Ufer (RB 721.3), das auf den 1. Januar 1984 in Kraft gesetzt wurde. Gemäss § 6 Abs. 1 wird zur Durchführung der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen eine Spezialfinanzierung geführt. Über die Verwendung entscheidet der Regierungsrat.

Die Spezialfinanzierung, der „Fonds für Seeufererwerb und Seeufergestaltung“, stand jedoch schon kurz nach in Kraft treten in der Kritik. So wurde 1985 in einer Interpellation von Hans Rudolf Rutishauser die geplante Ausrichtung des maximalen Beitragssatzes von 30 % an die Gemeinde Uttwil hinterfragt, die eine Seeuferparzelle für die öffentliche Hand zu einem damals sehr hohen Preis von Fr. 505.- pro Quadratmeter erwerben wollte - was schliesslich an der Gemeindeversammlung scheiterte.

Trotz anfänglicher Kritik konnten seit 1984 insgesamt 4'075'828 Franken an Beiträgen an den Erwerb oder für den Erwerb von Parzellen gemäss den Bestimmungen des Gesetzes bewilligt werden. Davon sind rund 48 % für den Erwerb und rund 52 % für Beiträge an den Erwerb ausgegeben wurden. Die an die Beantwortung der Motion angehängte Grafik zeigt die Entnahmen aus der Spezialfinanzierung (Anhang 1).

## II. Uferzugänglichkeit heute

In vielen Gemeinden am Bodensee und Untersee ist die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit mit Badeplätzen, Park- und Quai-Anlagen heute örtlich gewährleistet. Eine Auswertung der Anzahl Parzellen mit direktem Seeanstoss am Unter- und Obersee zeigt, dass rund ein Viertel davon in öffentlicher Hand sind, drei Viertel in privater. Betrachtet man die Fläche der Parzellen, liegt am Untersee rund ein Drittel in öffentlicher Hand, am Obersee ist es fast die Hälfte. Auch mit dem rund 55 km langen Seeweg zwischen

Eschenz und Horn ist der Zugang auf längeren Abschnitten gegeben. Auf rund 30 km führt der Weg in einer Distanz von unter 10 m dem Ufer entlang, auf den übrigen Teilstücken variiert die Distanz stark. Als schlecht kann die Wegführung auf rund 9 km bezeichnet werden, eine Verlegung zum Ufer wäre hier zu prüfen. Aus ökologischer Sicht gilt das Bodenseeufer heute zu rund 70 % als beeinträchtigt, rund 30 % sind in naturnahem oder natürlichem Zustand.

Wie oben dargestellt, verfügen Kanton und Gemeinden über die gesetzliche Grundlage und die nötigen Mittel, um die Zugänglichkeit der Ufer im öffentlichen Interesse weiter zu fördern. In den letzten Jahren gab es jedoch nur wenige Verkäufe von Uferparzellen, wie eine Umfrage bei den Grundbuchämtern, deren Gebiet an den Bodensee, Untersee und Rhein grenzt, ergeben hat. Wenn es zu Veräusserungen solcher Grundstücke kommt, werden diese oft als erbrechtlich motivierte Handänderungen innerhalb der Familie weiter gegeben. Wenn Grundstücke an Dritte verkauft werden, geschieht dies oft über Immobilienmakler, und die Preise liegen meist deutlich über dem Marktwert. Der Sachverhalt kann am Beispiel der Anzahl Handänderungen der 15 Gemeinden von Horn bis und mit Ermatingen von 2003 bis 2012 illustriert werden. Von den total 202 Handänderungen in diesen zehn Jahren waren 59 % erbrechtlich motiviert, 41 % gingen an Dritterwerber. Im Durchschnitt ergibt sich somit pro Gemeinde nur jedes zweite Jahr eine Handänderung an Dritte. Die Grundbuchämter vermelden weiter, dass es sich bei den Verkaufspreisen fast durchwegs um Liebhaberpreise handelt, die deutlich über dem amtlichen Verkehrswert liegen. In extremen Fällen beträgt der Kaufpreis das drei- oder vierfache des Steuerwerts.

An den Fliessgewässern ist die Zugänglichkeit zum Ufer insgesamt gut gewährleistet. Der Landerwerb dient in erster Linie für Hochwasserschutzmassnahmen oder Renaturierungen. Die Uferbereiche der grösseren Weiher bzw. Kleinseen sind bereits heute in einem naturnahen Zustand und der Öffentlichkeit genügend zugänglich (z.B. Seen im Seebachtal, Bichelsee, Bommer Weiher usw.).

### **III. Beurteilung**

#### **a. Allgemein**

Wie unter dem Titel „Ausganglage“ dargelegt wurde, sind die Anliegen des Motionärs nicht neu, und nachdem die Förderung der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer heute einem gesetzlichen Auftrag an den Kanton und die Gemeinden entspricht, erscheint die Einräumung eines Vorkaufsrechts an Uferparzellen auf den ersten Blick als verlockendes Instrument zur Erfüllung dieses Auftrags. Wie nachstehend näher erläutert wird, erachtet der Regierungsrat die Einführung eines solchen Instruments aber aus rechtlichen und praktischen Gründen, vor allem aber mit Blick auf die damit verbundenen Eingriffe in die Eigentumsfreiheit für nicht opportun. Dabei ist auch von Bedeutung, dass seit den 1970er-Jahren über planungs- und baurechtliche Vorschriften immer mehr und griffigere

Instrumente zur aktiven Steuerung der Bodennutzung zur Verfügung stehen. Allein schon die raumplanungsrechtliche Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet verhindert heute eine unkontrollierte Überbauung von Uferbereichen.

## **b. Rechtliches**

Die Rechtsgrundlage für öffentlich-rechtlich normierte Vorkaufsrechte im Sinne des Motionärs findet sich in Art. 702 ZGB. Gemäss dieser Bestimmung ist es dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden vorbehalten, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen. Gesetzliche Vorkaufsrechte sind solche Eigentumsbeschränkungen. Mit Blick auf die verfassungsmässig verankerte Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie die dazu entwickelte Rechtsprechung sind Eigentumsbeschränkungen allerdings nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht verletzen. Mit der Schaffung einer neuen Gesetzesbestimmung wäre dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage genüge getan, und es ist davon auszugehen, dass auch ein genügendes öffentliches Interesse an der Schaffung eines solchen Vorkaufsrechts besteht. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG verwiesen. Die Bestimmung fordert explizit, See- und Flussufer freizuhalten und den öffentlichen Zugang und die Begehung zu erleichtern.

Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob das vom Motionär geforderte Vorkaufsrecht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügt. Dieser Grundsatz soll sicherstellen, dass die zur Erreichung des angestrebten Ziels eingesetzten Mittel geeignet und erforderlich sind und dass der Zweck der Massnahme deren Auswirkungen rechtfertigt. Es stellt sich namentlich die Frage, ob der Zweck der Massnahme in jedem Fall so wichtig ist, dass die mit dem Eingriff verbundenen Auswirkungen auf die Betroffenen in Kauf genommen werden müssen. Es erscheint insbesondere zweifelhaft, ob ein undifferenziertes Vorkaufsrecht für sämtliche Uferparzellen im Bereich bis 100 m ab Hochwasserprofil bei allen grösseren Seen, Weihern und Flüssen im Kanton Thurgau als verhältnismässig betrachtet werden kann. Nach Ansicht des Regierungsrates bedürfte es, wenn überhaupt, einer differenzierten Lösung, je nach Bedeutung der Gewässer, Zustand der Ufer oder bereits sichergestellter Zugänglichkeit der Ufer.

## **c. Praktikabilität**

Wird ein Vorkaufsrecht im Sinne der Motion eingeführt, so ist damit noch lange nicht gewährleistet, dass das Gemeinwesen auch tatsächlich leichter zu Ufergrundstücken kommt. Da eine betragliche Fixierung nicht vorgesehen ist (was rechtlich auch höchst problematisch wäre) und gerade Grundstücke mit Überbaumungsmöglichkeiten oder bereits bestehenden Bauten zu eigentlichen Liebhaberpreisen gehandelt werden, dürfte regelmässig die Diskussion aufkommen, ob es Sache des Gemeinwesens sein kann, Grundstücke zu überhöhten Preisen zu erwerben. Grundeigentümer sind oft sehr findig,

wenn es darum geht, „ungeliebte“ Vorkaufsrechte zu umgehen. Es werden Bau- oder Nutzungsrechte eingeräumt, familieninterne Übertragungen vorgenommen oder einfach Gebrauchsüberlassungen vereinbart. Schliesslich ist auch der administrative Aufwand, der mit der systematischen Bewirtschaftung und insbesondere mit der Ausübung des Vorkaufsrechts verbunden ist, nicht zu unterschätzen. Um Grundstücksverkäufe nicht unnötig zu verzögern, sind neben einer gesicherten Finanzierung auch griffige und aktuelle Entscheidungskriterien nötig, um eine effiziente Abwicklung zu ermöglichen.

#### **d. Eigentumsfreiheit**

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass Eingriffe in die Eigentumsfreiheit in Respektierung des entsprechenden Verfassungsgrundsatzes nur äusserst zurückhaltend erfolgen dürfen. Soweit der Kanton oder die Gemeinden öffentliche Werke erstellen oder Planungen umsetzen wollen, stellen die entsprechenden Rechtsgrundlagen regelmässig die erforderlichen Instrumente zur Verfügung, um das nötige Land zu erwerben oder die gewünschten Ziele auf andere Art zu erreichen. Im Extremfall kann dafür gar das Enteignungsrecht ausgeübt werden. Demgegenüber erscheinen die undifferenzierte Einführung eines Vorkaufsrechts und die damit einhergehenden Erschwernisse für die Eigentümer als unverhältnismässig.

#### **IV. Würdigung**

Dem Regierungsrat ist die Förderung der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer ein wichtiges Anliegen. Er hat daher - zusammen mit dem Grossen Rat - den im Gesetz über die öffentliche Zugänglichkeit der Ufer verankerten Fonds zur Finanzierung dieser Bestrebungen erst kürzlich stattlich geäuft. Wo immer sich Gelegenheiten bieten, Ufergrundstücke zu vernünftigen Konditionen zu erwerben, wird der Kanton seine Möglichkeiten ausnützen und auch die Gemeinden dabei unterstützen. Das Gesetz bietet zusammen mit den vorhandenen bau- und planungsrechtlichen Instrumenten, von denen die aktuelle Seeuferplanung speziell zu erwähnen ist, und generell bei vorausschauender Planung genügend Möglichkeiten, eine gute Zugänglichkeit der Ufer sicherzustellen und punktuell zu verbessern. Die Schaffung eines gesetzlichen Vorkaufsrechtes erscheint demgegenüber angesichts der rechtlichen, praktischen und grundsätzlichen Bedenken als nicht angezeigt.

**V. 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

*Monika Knill*

Der Staatsschreiber

*Dr. Rainer Gonzenbach*

Beilage: Anhang (Entnahmen Fonds für Seeufererwerb und Seeufergestaltung)

Anhang: Entnahmen Fonds für Seeufererwerb und Seeufergestaltung 1984-2012

