

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 3. August 2026
Nr. 433

24

IN 16

189

Interpellation von Mathias Tschanen und Beda Stähelin vom 27. August 2025 „Mehr Planungssicherheit für eine nachhaltige Ver- und Entsorgung“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. **Rechtliche Ausgangslage** 1.1. **Kantonaler Richtplan**

Die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600) gliedert die verschiedenen Deponien zur Ablagerung von Abfällen in fünf Typen (A bis E) und regelt detailliert, in welchem Deponietyp welche Abfälle abgelagert werden dürfen. Die fünf Deponietypen können vereinfacht wie folgt umschrieben werden: Typ A: unverschmutzter Aushub, Typ B: Inertstoffe, Typ C: Reststoffe, Typ D: Kehrrichtschlacke, Typ E: Reaktorstoffe.

Gemäss Art. 31 des Umweltschutzgesetzes (USG; SR 814.01) und Art. 4 VVEA haben die Kantone für ihr Gebiet eine Abfallplanung zu erstellen. Art. 5 VVEA verlangt sodann die Berücksichtigung der raumwirksamen Ergebnisse der Abfallplanung in der Richtplanung der Kantone. Auf kantonaler Stufe ist die Abfallplanung in § 4 des Gesetzes über die Abfallbewirtschaftung (Abfallgesetz, AbfallG; RB 814.04) geregelt. Gemäss Abs. 3 der Bestimmung sind die Standorte der Abfallanlagen von kantonaler Bedeutung in den Kantonalen Richtplan (KRP) aufzunehmen. Bei der Pflicht der Ausweisung der Deponiestandorte im Richtplan der Kantone nimmt der Gesetzgeber keine Differenzierung nach Deponietyp vor. Auch Deponien der Typen A und B werden daher im KRP festgesetzt.

Die Ausgangslage für den Abbau von Stein- und Erdmaterial bilden gemäss dem mit der Teilrevision KRP 2024/2025 revidierten Kapitel 4.3. die bestehenden rechtskräftigen regionalen Abbauplanungen in den Vorranggebieten gemäss Übersichtskarte „Kies-

und Sandvorkommen“ sowie die in die Richtplankarte aufgenommenen, genehmigten Abbauzonen der kommunalen Zonenpläne. Die Abbauggebiete der kommunalen Richtpläne gelten als Ausgangslage, wenn sie vor dem 24. März 2026 (Beschluss des Regierungsrates über die Teilrevision KRP 2024/2025) genehmigt wurden. Eine vorgängige Festsetzung der Abbauggebiete im KRP ist in diesen Fällen nicht erforderlich (altrechtliche Abbauggebiete). Anders verhält es sich bei Abbauggebieten, die auf einem kommunalen oder regionalen Richtplan basieren, den das Departement für Bau und Umwelt (DBU) erst nach dem 24. März 2026 (Beschluss des Regierungsrates über die Teilrevision KRP 2024/2025) genehmigt hat. In diesen Fällen ist die Festsetzung im KRP zwingende Voraussetzung für die Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung.

1.2. Planungspflicht

Deponie- und Abbauprojekte sind in aller Regel mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbunden. Sie unterliegen daher der Planungspflicht nach Art. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700). Die Planungspflicht soll sicherstellen, dass bei Vorhaben mit bedeutenden Auswirkungen auf die bestehende Nutzungsordnung die umfassende Interessenabwägung unter demokratischer Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) erfolgt und der Rechtsschutz (Art. 33 RPG) gesichert ist.

Üblicherweise wird unter der Planungspflicht das Schaffen einer Spezialzone im Sinne von Art. 18 RPG verstanden. Unterliegt ein Bauvorhaben der Planungspflicht, drängt sich eine Spezialzone nach Art. 18 RPG auf, da nur über eine solche Spezialzone planungspflichtige Vorhaben sachgerecht beurteilt und räumlich abgestimmt werden können (vgl. Wegleitung Espace Suisse; Raum und Umwelt, September 2/2018, S. 42). Gemäss kantonalem Recht sind daher für Abbau- oder Deponiegebiete Abbau- und Deponiezonen auszuscheiden (vgl. § 16 und § 17 der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [PBV; RB 700.1]). Zuständig für die entsprechende Änderung von Zonenplan und Baureglement ist gestützt auf § 4 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) die Gemeindeversammlung, d.h. die Legislative.

Im Unterschied zu Zonenplan und Baureglement ist für den Erlass eines Sondernutzungsplanes (Gestaltungsplan) die Gemeindebehörde, d.h. die Exekutive, zuständig. Ein Sondernutzungsplan vermag indes gemäss kantonalem Recht die Ausscheidung einer entsprechenden Abbau- oder Deponiezone nicht zu ersetzen. Mit einem Gestaltungsplan darf die zonengemässe Nutzungsart nicht geändert werden. Abbau und Deponie stellen in einer Landwirtschaftszone keine zonengemässe Nutzungsart dar. Die rechtlichen Grundlagen im Kanton Thurgau lassen die Umsetzung der Planungspflicht bei Abbau- und Deponiestandorten mittels Gestaltungsplan somit nicht zu.

1.3. Kantonale Nutzungszone

Für Vorhaben von öffentlichem Interesse besteht die Möglichkeit, eine kantonale Nutzungszone (KNZ) auszuscheiden. Die Rechtsgrundlage bildet § 22 PBG. Die Bestimmung wurde im Zuge der vom Grossen Rat am 5. März 2025 beschlossenen Teilrevision des PBG ergänzt und präzisiert. Die Änderungen treten voraussichtlich am 1. November 2026 in Kraft. Demnach sind KNZ je nach ihrem Zweck Zonen des Bau- oder des Nichtbaugebiets (§ 22 Abs. 1, geändert).

Die Einführung einer KNZ setzt voraus, dass sie im KRP festgesetzt ist. Mit der Festsetzung im KRP und mit dessen Genehmigung durch den Grossen Rat wird die vom Regierungsrat dem Grossen Rat unterbreitete Nutzungszone legitimiert. In der Folge kann die KNZ auch gegen den Willen der Standortgemeinde ausgeschieden werden. Die KNZ dient somit dazu, nötige Vorhaben für die Bevölkerung des Kantons zu realisieren, die in keiner Standortgemeinde je eine Mehrheit fänden.

An ausreichendem Deponievolumen sowie der ausreichenden Förderung von Rohstoffen besteht ein öffentliches Interesse. Soweit die jeweiligen Standorte im KRP festgesetzt sind, wozu es eines Beschlusses des Grossen Rates bedarf, besteht somit auch für Abbau- und Deponievorhaben grundsätzlich die Möglichkeit der Ausscheidung einer entsprechenden KNZ. Das gilt namentlich für Deponien der Typen C, D und E, da für diese Deponien hohe technische Standortanforderungen gelten, die nur wenige Orte im Kanton überhaupt erfüllen können.

2. Entsorgungssituation und Rohstoffabbau im Kanton Thurgau

2.1. Typ-A-Material (Aushub)

Das bei Bautätigkeiten jährlich anfallende unverschmutzte Aushub- und Ausbruchmaterial ist im Kanton Thurgau mit derzeit rund 0.83 Mio. m³ der dominierende Bauabfall. Im Kanton Thurgau gibt es sechs bewilligte Deponien des Typs A und vier Deponien, die neben einem anderen Typ (ausnahmslos Typ B) ein Kompartiment des Typs A aufweisen. Diese Deponien sind unterschiedlich gross und unterschiedlich verfüllt. Das bewilligte Rest-Deponievolumen für Typ-A-Material beträgt rund 2.16 Mio. m³ (Stand Ende 2024). Es ist gross genug, um der kurzfristigen (jährlichen) Nachfrage zu entsprechen. Das gilt allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass diese statistisch ausgewiesenen Reserven in Deponien und Materialentnahmestellen von den Betreibern auch uneingeschränkt und marktoffen zur Verfügung gestellt werden.

Mittelfristig ist ein Bedarf ausgewiesen, und es besteht daher Handlungsbedarf. Der untere Schwellenwert der Deponieplanung ist über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet unterschritten, wobei der Handlungsbedarf nicht in allen Regionen gleichermassen ausgeprägt ist. Der untere Schwellenwert markiert einen Fünfjahresbedarf und liegt beim

massgeblichen Szenario „Bevölkerungswachstum“ aktuell bei rund 3.66 Mio. m³. Der obere Schwellenwert, ab dem für die nächsten 20 Jahre Entsorgungssicherheit bestünde, liegt aktuell bei 15.73 Mio. m³.

2.2. Typ-B-Material (Inertstoffe)

Im Kanton Thurgau gibt es sechs Deponien des Typs B oder mit einem Typ-B-Kompartiment. Davon sind zwei fast vollständig verfüllt. Die räumliche Verteilung ist sehr ungleich. Die in den Jahren 2023 und 2024 abgelagerten Typ-B-Materialien liegen leicht unter dem fünfjährigen Mittel von knapp 172'000 m³/Jahr. Per Ende 2024 verzeichnete der Kanton Thurgau für Deponien vom Typ B ein bewilligtes Reservevolumen von 3.4 Mio. m³. Da der Abbau, der als Voraussetzung für die spätere Deponie dient, noch nicht so weit fortgeschritten ist, beträgt indes das aktuell verfügbare Volumen nur rund 751'000 m³. Betrachtet man das massgebliche Szenario „Bevölkerungswachstum“, beträgt der untere Schwellenwert aktuell 0.955 Mio. m³. Dieser Wert ist also deutlich unterschritten. Der obere Schwellenwert für 20 Jahre Entsorgungssicherheit liegt bei rund 4.1 Mio. m³.

2.3. Rohstoffabbau

Die Anzahl Abbaustellen kann nicht genau beziffert werden, da sich diese teilweise auf ganze Gruben und teilweise auf einzelne Etappen innerhalb derselben Grube beziehen. Im Jahr 2025 gab es 20 aktive Abbaustellen. Diese liegen überwiegend innerhalb der sechs Vorranggebiete gemäss KRP. Soweit sich das beurteilen lässt, liegen in den Vorranggebieten Aadorf sowie Untersee und Rhein nur noch geringe Kiesvorräte innerhalb der Abbauplanungen vor. In allen anderen Regionen sind noch Vorräte vorhanden. Die jeweiligen Nutzungsplanungen sind jedoch noch nicht umgesetzt. Somit werden weitere Umzonungen anstehen, die von den jeweiligen Gemeindeversammlungen genehmigt werden müssen.

3. Ablauf von Planungsverfahren

Wie unter Kap. 1.2. ausgeführt, sind Deponie- und Abbauprojekte planungspflichtig. Basierend auf den Vorgaben des KRP sind entsprechenden Nutzungszonen gemäss § 16 und § 17 PBV auszuscheiden. Hierfür müssen der Zonenplan und allenfalls das Baureglement angepasst werden. Zuständig ist gestützt auf § 4 Abs. 1 PBG die Gemeindeversammlung, d.h. die Legislative.

Frage 1: Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass Handlungsbedarf betreffend die Sicherstellung der Realisierbarkeit der gemäss den kantonalen Planungen benötigten Abbau- und Deponievorhaben besteht?

Sowohl bei Typ-A- als auch Typ-B-Materialien besteht über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet ein Bedarf an neuem Deponievolumen, wobei der Bedarf vor allem bei den Typ-A-Materialien in den verschiedenen Regionen unterschiedlich ist. Auch für den Rohstoffabbau müssen neue Standorte durch entsprechende Planungsverfahren in die jeweiligen Kommunalplanungen überführt werden, um die benötigten Vorräte zu erschliessen. Ein Notstand besteht jedoch nicht.

Den Interpellanten ist insofern recht zu geben, als Widerstände aus der Bevölkerung die Verfahren teilweise langwierig und – trotz sorgfältiger Vorbereitung – unberechenbar machen. Dieser Umstand gilt allerdings generell für planungspflichtige Vorhaben mit potenziell gewichtigen Auswirkungen auf die Bevölkerung und ist auch in anderen Kantonen zu beobachten. In den letzten 20 Jahren konnten im Kanton Thurgau drei Deponiestandorte nach einem negativen Entscheid der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht realisiert werden. Planänderungen für den Kiesabbau sind in vier Fällen durch einen negativen Entscheid der Stimmbevölkerung gescheitert, wobei in zwei Fällen das Planungsgeschäft in einem zweiten Anlauf leicht angepasst angenommen und genehmigt wurde. Diesen Zahlen stehen elf Fälle entgegen, wo Deponien realisiert oder erweitert werden konnten.

Die „Sicherstellung der Realisierbarkeit“ würde bedeuten, dass die kommunalen Stimmberechtigten bei Abbau- und Deponievorhaben künftig nicht mehr mitentscheiden würden. Bislang vertrat der Regierungsrat klar die Haltung, dass Gemeinden und ihre Stimmbevölkerung nicht übersteuert werden sollen, bspw. mit einer KNZ. Daher bräuchte es ein klares Signal aus dem Grossen Rat, um bei Deponie- und Abbauprojekten vom bisherigen Thurgauer Weg abzuweichen.

Frage 2: Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um die Realisierung solcher Vorhaben sicherzustellen bzw. innert vernünftiger Frist zu ermöglichen und zugleich die Planungssicherheit der beteiligten Unternehmen zu erhöhen?

Falls der Grosse Rat mehrheitlich die Haltung vertritt, dass die Realisierung von Deponie der Typen A und B und Abbauprojekten aufgrund von übergeordneten Interessen gegen den Willen der örtlichen Bevölkerung durchgesetzt werden soll, besteht die Möglichkeit eines zweistufigen Vorgehens. Auf Stufe 1 braucht es eine sogenannte Positivplanung, wie dies z.B. der Kanton Zürich gemacht hat. Mit diesem Vorgehen wird aktiv festgelegt und im KRP verankert, welche Standorte sich als Deponie oder Abbaugelände eignen, wobei unterschiedliche Interessen gegeneinander abgewogen werden. Zudem soll bereits in diesem Schritt die grundsätzliche Zustimmung der Gemeinden und

Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eingeholt werden. Für die Projektentwicklung sind weiterhin die Unternehmen zuständig. Auf Stufe 2 steht zur Umsetzung der Positivplanung das Instrument der KNZ zur Verfügung, wenn ein ausgewiesenes Defizit an Deponievolumen und Abbaupotenzial vorliegt und eine Realisierung ausschliesslich so sichergestellt werden kann. Mit der KNZ wird die Planungskompetenz für Deponie- und Abbauvorhaben von der Politischen Gemeinde auf den Kanton übertragen. Ohne vorangehende Positivplanung liesse sich das nicht rechtfertigen.

Gemäss dem Kenntnisstand des Regierungsrates steht die Branche einer Positivplanung bisher kritisch gegenüber. An zwei vom Amt für Umwelt (AfU) durchgeführten Workshops zu diesem Thema wurde das Vorgehen bisher von der Mehrheit der anwesenden Branchenvertretungen kritisch gesehen.

Bisher ging der Regierungsrat auch bewusst zurückhaltend mit dem Instrument der KNZ um. Es wurde geschaffen, um nötige Vorhaben für die Bevölkerung des Kantons Thurgau zu realisieren, die in keiner Standortgemeinde eine Mehrheit fänden. Eine KNZ soll geschaffen werden können, wenn z.B. ein Notstand ausgewiesen ist, ein erhebliches öffentliches Interesse von kantonaler Bedeutung besteht und sowohl der Regierungsrat als auch der Grosse Rat die Realisierung als notwendig erachten. Hierfür muss der Regierungsrat jeweils eine entsprechende Festsetzung im KRP beschliessen und der Grosse Rat diese Richtplanänderung genehmigen. Aus kommunaler Sicht handelt es sich dabei um einen Eingriff in die Gemeindeautonomie, falls die Gemeinde nicht selbst eine KNZ beantragt hat.

Daher wurden in den vergangenen Jahrzehnten lediglich zwei KNZ geschaffen, obwohl die Möglichkeit für Abfallanlagen seit 1977 besteht, für andere Vorhaben seit 1995: eine für die Kehrrechtverbrennungsanlage (KVA) in Weinfelden und eine für die Deponie Rüti in Frauenfeld. Die Deponie Rüti wurde allerdings nie realisiert und der entsprechende Planungseintrag soll aufgehoben werden.

Gemäss der mit RRB Nr. 167 vom 16. März 2021 genehmigten kantonalen Deponieplanung können für Deponiestandorte von übergeordnetem Interesse kantonale Nutzungszonen erlassen werden. Hierzu gehören aufgrund der begrenzten Anzahl Standorte, welche die technischen Standortanforderungen erfüllen können, die Deponietypen C, D und E. Die Regierungsräte der Kantone St. Gallen, Schaffhausen und Thurgau haben den Abfallfachstellen den Auftrag erteilt, eine gemeinsame Planungsregion für die Entsorgung von Kehrrechtsschlacke (Typ D) zu prüfen, um die Entsorgungssicherheit gemeinsam sicherzustellen. Gemäss aktuellem Planungsstand ist davon auszugehen, dass dazu in den nächsten 15 bis 20 Jahren ein neuer Deponiestandort im Thurgau benötigt wird. Hierfür würde voraussichtlich eine KNZ erlassen. Es wird derzeit geprüft, ob ein für die Typen C, D und E geeigneter Deponiestandort in der Teilrevision 2026/2027 des Kantonalen Richtplans festgesetzt werden kann.

Für Deponien der Typen A und B stand das Instrument der KNZ bisher noch nicht zur Debatte.

Selbst beantragt haben die Politischen Gemeinden eine KNZ im Falle des Entwicklungsschwerpunkts WILWEST, damit der Kanton die komplexen Planungen anstelle der Politischen Gemeinden durchführt.

Sollte sich in der Thurgauer Politik und bei den Politischen Gemeinden eine breit abgestützte Meinung zugunsten dieser Kompetenzverschiebung bei Deponien der Typen A und B bilden, wäre ein solcher politischer Paradigmenwechsel möglich. Voraussetzung hierfür wäre ein deutliches politisches Signal, wobei die Diskussion der vorliegenden Interpellation dafür den geeigneten Rahmen bietet. Die Planungspflicht läge beim Kanton, wofür entsprechende Ressourcen bereitzustellen wären. Die Kosten für die Ausarbeitung der KNZ müssten von der künftigen Betreiberin oder vom künftigen Betreiber der Anlage übernommen werden.

Aus Sicht des Regierungsrates keine Option ist eine Kompetenzverschiebung innerhalb der Politischen Gemeinde von der Legislative zur Exekutive. Damit würde einerseits die demokratische Legitimation der Nutzungsplanung beeinträchtigt. Andererseits stellt dies einen Verstoß gegen das aus der Planungspflicht nach Art. 2 RPG fließende Erfordernis nach einer gesamtheitlichen Planung dar. Schliesslich wäre darin auch ein Konflikt mit Art. 8 der Bundesverfassung (BV; SR 101; Rechtsgleichheit) zu erkennen.

Für solche Kompetenzverschiebungen gibt es theoretisch verschiedene Varianten:

- Variante 1: Zuständigkeit der Exekutive für den Erlass von Deponie- und Abbauzonen (Änderung von Zonenplan und Baureglement)

Mit dieser Variante wird die Zuständigkeit für den Erlass von Deponie- und Abbauzonen von der Legislative zur Exekutive verschoben. In allen übrigen Fällen, d.h. bei allen übrigen Änderungen von Zonenplan und Baureglement (mit Ausnahme von geringfügigen Änderungen gemäss § 4 Abs. 2 PBG), verbleibt die Zuständigkeit gemäss § 4 Abs. 1 PBG beim Gemeindesouverän. Eine solche Lösung, die nur für das Deponie- und Abbauwesen eine von der grundsätzlichen im Kanton Thurgau geltenden Zuständigkeitsregelung erlauben würde, wäre allerdings mit Blick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Art. 8 BV nicht zu rechtfertigen. Es sind keine sachlichen Gründe erkennbar, weshalb nur diese Planungen anders zu behandeln sind, zumal auch bei anderen Planungen oder planungspflichtigen Vorhaben regelmässig nicht unerhebliche öffentliche Interessen betroffen sind.

- Variante 2: Änderung der zonengemässen Nutzungsart via Sondernutzungsplan
 Mit dieser Variante würden die Bestimmungen zum Gestaltungsplan (§ 23 ff. PBG) generell so angepasst, dass mittels Gestaltungsplan auch die zonengemässe Nutzungsart geändert werden könnte. Damit würde allerdings die demokratische Legitimation der Nutzungsplanung stark beeinträchtigt, denn die von den Stimmberechtigten festgelegte Nutzungsordnung könnte mit einer solchen Regelung regelmässig ausgehebelt werden. Zudem ist zu beachten, dass die Nutzungsplanung grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen muss. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG. Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, sind daher grundsätzlich unzulässig. Dieselben Bedenken gelten für eine gesetzliche Regelung, die nur für Deponie- und Abbauvorhaben die Änderung der zonengemässen Nutzungsart via Gestaltungsplan zuliesse. Hinzu kommt bei dieser Variante der Konflikt zum Rechtsgleichheitsgebot. Die Möglichkeit, mittels Gestaltungsplan von der Regelbauweise abzuweichen, nur auf Deponie- und Abbauvorhaben zu begrenzen, ist aus Sicht des Regierungsrates mit Blick auf Art. 8 BV nicht vertretbar. Eine nachvollziehbare Ungleichbehandlung gerade dieser Pläne im Vergleich zu anderen Vorhaben von ebenfalls im öffentlichen Interesse stehenden Vorhaben wie Verdichtungsprojekten ist nicht zu erkennen. Es wäre gegenüber den Stimmberechtigten nur schwer zu vermitteln, weshalb sie gerade bei Vorhaben, die aufgrund ihrer potenziellen Auswirkungen auf die Bevölkerung von erheblichem öffentlichem Interesse sind, ausgeschlossen werden.

Frage 3: Welche Rechtsgrundlagen müssten dafür angepasst oder neu geschaffen werden?

Für das zweistufige Vorgehen mit Positivplanung und KNZ bei Bedarf sind keine Anpassungen der Rechtsgrundlagen erforderlich. Allerdings braucht es dafür grössere personelle Ressourcen bei den kantonalen Fachstellen, insbesondere im AfU und im Amt für Raumentwicklung (ARE). Für eine Kompetenzverschiebung innerhalb der Politischen Gemeinde von der Legislative zur Exekutive wären diverse Anpassungen im PBG erforderlich. Anzupassen wären namentlich die Zuständigkeitsbestimmungen und/oder die Vorschriften zur Sondernutzungsplanung.

9/9

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

