

## Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 14. Februar 2017

143

GRG Nr.	12	MO 41	426
---------	----	-------	-----

**Motion von Ruedi Zbinden, Walter Knöpfli und Martin Salvisberg vom  
16. Dezember 2015  
„Verzicht auf Rückzonungen bei der Teilrevision des kantonalen Richtplans  
(KRP)“**

### **Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zuge der derzeit laufenden Teilrevision des kantonalen Richtplans (KRP) werden entsprechend den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) Umfang und Lage des Siedlungsgebiets im ganzen Thurgau überprüft und neu festgelegt. Mit ihrem Vorstoss möchten die Motionäre erreichen, dass in diesem Prozess auf Festlegungen verzichtet wird, welche zu einer Reduktion der Bauzonen oder der Richtplangebiete führen könnten. Sie verlangen eine Ergänzung des KRP oder eine entsprechende Regelung im Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700). Zudem sollen im revidierten KRP die „Raumnutzerdichte besser auf die grobkörnige Thurgauer Siedlungsstruktur“ angepasst und ein Austausch von Richtplanflächen unter Gemeinden unabhängig von den Raumtypen ermöglicht werden.

### **I. Formelle Beurteilung der Motion**

Gemäss § 46 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) wird dem Regierungsrat mittels einer Motion der Auftrag erteilt, für den Erlass, die Abänderung oder Aufhebung einer Verfassungsvorschrift, eines Gesetzes, einer grossrätlichen Verordnung oder eines Grossratsbeschlusses einen formulierten Entwurf zu unterbreiten. Diese Aufzählung ist abschliessend.

Der KRP ist kein von § 46 Abs. 1 GOGR erfasster Rechtssatz. In Lehre und Rechtsprechung wird der Richtplan als Rechtsakt innerhalb des Behördengefüges bezeichnet. Er regelt keine Rechtsverhältnisse zwischen dem Gemeinwesen und Privaten, sondern dient als Grundlage für die weiteren Planungsmassnahmen. Dementsprechend be-

stimmt das PBG, dass der Richtplan lediglich behördenverbindlich ist und keine eigentumsbeschränkende Wirkung hat (§ 15 PBG). Formell wird der KRP durch den Regierungsrat erlassen (§ 2 Abs. 2 PBG) und durch den Grossen Rat (§ 5 Abs. 1 PBG) sowie den Bundesrat (Art. 11 Abs. 1 RPG; SR 700) genehmigt. Soweit die Motion also direkt auf eine Änderung des vom Regierungsrat zu erlassenden Richtplans zielt, ist sie unzulässig. Dies gilt insbesondere auch für die in den Ziffern 2 und 3 der Motion verlangten Anpassungen des Richtplans bezüglich Raumnutzerdichten und Flächenaustausch.

Für den Verzicht auf „Rückzonungen bei Zonenplan- und Richtplangebieten sowie Reservebauzonen“ verlangt die Motion allerdings als mögliche Alternative zur Richtplanergänzung eine entsprechende Regelung im PBG (Ziff. 1 der Motion). Der Auftrag für eine solche Gesetzesänderung ist ohne weiteres von der zitierten GOGR-Bestimmung erfasst.

## **II. Inhaltliche Beurteilung der Motion**

Nachdem festgestellt wurde, dass die Motion nur hinsichtlich der verlangten Gesetzesänderung zulässig ist, beschränkt sich die inhaltliche Beurteilung auf die beantragte Verankerung des „Verzichts auf Rückzonungen“ im PBG.

Gemäss Art. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Der kantonale Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 RPG). Die Bauzonen sind nach Art. 15 RPG so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Abs. 2). Ob Bauzonen an einem Ort überdimensioniert sind, ergibt sich aus standardisierten Berechnungen auf Basis der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung sowie der innerkantonalen Verteilung des Wachstums. Soweit also im Zuge der laufenden Arbeiten festgestellt wurde, dass die Bauzonen oder Richtplangebiete in einzelnen Gemeinden überdimensioniert sind, besteht eine bundesrechtliche Pflicht zur Reduktion. Eine kantonale Bestimmung, welche pauschal festlegt, dass Zonenplan- und Richtplangebiete im bisherigen Umfang erhalten bleiben müssen, wäre demnach bundesrechtswidrig.

Die als Gegenvorschlag zur eidgenössischen Landschaftsinitiative ausgearbeitete RPG-Revision verfolgt das Ziel, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und die Grösse und Lage des Siedlungsgebiets so zu steuern, dass eine weitere unkontrollierte Zersiedlung der Landschaft verhindert werden kann. Die deutliche Annahme der Gesetzesänderung in der Volksabstimmung im Jahr 2013 macht deutlich, dass diese Zielsetzungen von breiten Teilen der Bevölkerung mitgetragen werden. Im Vorfeld der Abstimmung wurde kommuniziert, dass die Baulandreserven dem Bedarf von 15 Jahren ungefähr entsprechen oder leicht darüber liegen. Dies hat sich im laufenden Prozess bestätigt. Es sind lediglich zwei Gemeinden von überdimensionierten Bauzonen betroffen.

Die gleiche Stossrichtung wie die Revision des Raumplanungsgesetzes hatten die beiden kantonalen Kulturlandinitiativen, welche einerseits eine Verfassungsänderung und andererseits eine Ergänzung des PBG verlangten. Der Grosse Rat lehnte zwar beide Initiativen ab, stimmte jedoch am 17. August 2016 mit grossem Mehr den von der vorberatenden Kommission ausgearbeiteten Gegenvorschlägen zu (Gegenvorschlag Verfassungsinitiative 110:10, Gegenvorschlag Gesetzesinitiative 91:21). Die Verfassungsänderung zum Kulturlandschutz haben die Thurgauer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger am 12. Februar 2017 mit 80.7% Ja-Stimmen deutlich angenommen. Der Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative kann direkt in Kraft gesetzt werden, nachdem die Referendumsfrist am 23. Dezember 2016 ungenutzt abgelaufen ist. Das Planungs- und Baugesetz wird demnach mit einer Bestimmung ergänzt, wonach die im angepassten KRP festgelegte Gesamtfläche des Siedlungsgebietes bis zum 31. Dezember 2040 nicht vergrössert werden darf. Der Grosse Rat verabschiedete die Gesetzesänderung im Wissen um die bevorstehenden Reduktionen des Siedlungsgebietes. Dies führte schliesslich dazu, dass die Initianten ihre Initiativen zu Gunsten der Gegenvorschläge zurückzogen. Unabhängig von der Frage der Bundesrechtskonformität der von den Motionären beantragten Gesetzesänderung wäre es daher aus Sicht des Regierungsrates stossend, Regelungen zu treffen, welche den kürzlich gefassten Beschlüssen des Grossen Rates zuwider laufen.

### **III. Weiteres Vorgehen bei der Teilrevision des kantonalen Richtplans**

Im Rahmen der kürzlich abgeschlossenen Bekanntmachung des Entwurfes für den revidierten KRP wurden Anträge mit einer ähnlichen Stossrichtung wie der Motion eingereicht. Das Ausmass, in welchem als Folge der KRP-Revision in einigen Gemeinden Zonenplan- und Richtplangebiete verringert werden müssen, bemisst sich aber wie erwähnt auf Basis der angenommenen Entwicklung der Wohnbevölkerung (Szenariowahl) und der Beschäftigten sowie der Verteilung des Wachstums innerhalb des Kantons (Raumnutzerdichten).

Bei seinen Berechnungen ging das Amt für Raumentwicklung im Auftrag des Regierungsrates vom hohen Bevölkerungsszenario 2010 des Bundesamts für Statistik (BFS) aus (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1 %, entspricht in etwa dem durchschnittlichen Wachstum der letzten 15 Jahre). Kurz vor dem Start der öffentlichen Bekanntmachung publizierte das BFS seine aktualisierten Szenarien 2015. Weil das BFS die Szenarien für den Kanton Thurgau in unerwarteter Weise nach oben korrigiert hat, liegt das erwähnte, für die KRP-Revision gewählte hohe Szenario 2010 dabei nur noch wenig über dem tiefen Szenario 2015. Der Vergleich mit den Wachstumsannahmen in den umliegenden Kantonen zeigt aber, dass der Thurgau auch beim Festhalten am hohen Szenario 2010 mit 1 %, davon 0.5 % im ländlichen Raum, bei der Dimensionierung seiner Bauzonen und Richtplangebieten nach wie vor vom grössten Wachstum ausgeht (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in den Nachbarkantonen: Appenzell A. Rh. [0.4 %]; Appenzell I. Rh. [0.3 %]; Schaffhausen [0.8 %]; St.Gallen [0.7 %]; Zürich [0.6 %]). Weil der Regierungsrat bewusst ein massvolles Wachstum und kein überproportionales Wachstum im Vergleich zu den umliegenden Ostschweizer Kantonen anstrebt,

hielt er für die Bekanntmachung nicht zuletzt auf Grund der Wachstumsannahmen der umliegenden Kantone an der getroffenen Wahl fest.

In der Folge sind beim Kanton Stellungnahmen zum KRP eingetroffen, die unter anderem aufgrund des inzwischen vom Grossen Rat beschlossenen 25jährigen Einzonungs-Moratoriums (Gegenvorschlag zur Kulturland-Initiative) sowie mit Verweis auf die Richtlinien des Bundesamtes für Raumentwicklung einen Wechsel auf das mittlere Bevölkerungsszenario 2015 des BFS fordern. Dies hätte eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1.2 % zur Folge und würde dazu führen, dass die rechtskräftig eingezonten Bauzonen (sogenannte Wohn-, Misch- und Zentrumszonen) in einzelnen Gemeinden rein rechnerisch nur noch um 3.1 ha statt um 5.8 ha reduziert werden müssten. Gleichzeitig müssten die kommunalen Richtplangebiete gesamtkantonal nicht um 65.6 ha reduziert werden, sondern sie dürften um 90.9 ha erweitert werden (vgl. Begleitender Bericht zum teilrevidierten KRP [Stand: Mai 2016], S. 15). Dies vor allem in den Zentren, die dem Wachstum bereits jetzt kritisch gegenüber stehen.

Aktuell werden alle 320 Eingaben zur Teilrevision des kantonalen Richtplans sorgfältig ausgewertet. Auf Basis dieser Auswertung wird der Regierungsrat anschliessend festlegen, in welchen Bereichen Anpassungen am Richtplan-Entwurf nötig sind. Der überarbeitete Richtplan wird dem Grossen Rat voraussichtlich nach den Sommerferien zur Behandlung überwiesen.

#### **IV. Gesamtbeurteilung der Motion**

Die Motion ist mit Blick auf § 46 Abs. 1 GOG in jenen Bereichen, die eine Anpassung oder Ergänzung des KRP verlangen, unzulässig. Die Ergänzung des PBG mit einer Bestimmung, welche den Verzicht auf die Reduktion von Bauzonen und Richtplangebieten festschreibt, wäre bundesrechtswidrig und würde auch den kürzlich gefassten Beschlüssen des Grossen Rates im Zusammenhang mit der Behandlung der Kulturlandinitiativen widersprechen. Zudem ist der Regierungsrat der Auffassung, dass ein sorgfältiger Umgang mit der knappen Ressource Boden dem Willen des Volkes entspricht. Dazu gehört auch, dass überdimensionierte Bauzonen und Siedlungsgebiete reduziert werden.

#### **V. Antrag**

Aus den dargelegten formellen und materiellen 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*