

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 6. Juni 2017

463

EINGANG GR 14. Juni 2017			
GRG Nr.	16	GE 10	118

Botschaft zum Gesetz betreffend die Änderung des Planungs- und Baugesetzes

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz betreffend die Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700). Ziel der Vorlage ist es, den Auftrag aus dem schweizerischen Raumplanungsgesetz umzusetzen und den Gemeinden ein griffiges Instrumentarium zur Baulandmobilisierung zur Verfügung zu stellen.

I. Ausgangslage und Notwendigkeit der Gesetzesrevision

Angesichts der stetig wachsenden Bevölkerung und der damit einhergehenden Bautätigkeit, ist es heute unbestritten, dass sich die Raumplanungspolitik nach dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit dem nicht vermehrbaren Gut Boden ausrichten muss und dementsprechend eine primär nach innen gerichtete, qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung anzustreben ist. Es gilt, unkontrolliertes Wachstum zu vermeiden und raumrelevante Entwicklungen bewusst zu steuern. Gerade im Kanton Thurgau mit seinen identitätsstiftenden landschaftlichen Qualitäten ist dies von besonderer Bedeutung. Dementsprechend hatte das Thurgauer Stimmvolk der auf diese Politik ausgerichteten Revision des Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) mit grossem Mehr zugestimmt. Am 1. April dieses Jahres ist zudem die Änderung von § 77 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) in Kraft getreten. Die in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 mit einem Ja-Anteil von 81% angenommene Verfassungsbestimmung verpflichtet Kanton und Gemeinden ausdrücklich, für die Erhaltung des Nichtsiedlungsgebietes zu sorgen (§ 77 Abs. 2 KV) und Massnahmen für eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen und zur Stärkung der Siedlungserneuerung zu treffen (§ 77 Abs. 3 KV).

Gegenwärtig wird der kantonale Richtplan revidiert. Hauptziel der Revision ist die vom neuen RPG geforderte Überprüfung und Anpassung des Siedlungsgebietes. Für künftige bauliche Tätigkeiten sind nach den erwähnten Grundsätzen wo immer möglich Flächen im bestehenden Baugebiet zur Verfügung zu stellen. Es ist unbestritten, dass im Thurgau grundsätzlich noch genügend solche Areale vorhanden sind, allerdings stehen sie oft nicht für die Bebauung zur Verfügung, sei es, weil die Eigentümerschaft keine Bauabsichten hegt oder auch aus Spekulationsgründen. Diese mangelnde Verfügbarkeit von Bauland stellt heute in verschiedenen Gemeinden ein ernsthaftes Problem dar und verhindert die innere Verdichtung und wird sich in den nächsten Jahren noch akzentuieren. Diese Gemeinden werden dadurch letztlich in ihrer Entwicklung blockiert, weil gemäss den gesetzlichen Vorgaben Neueinzonungen kaum mehr möglich sind, solange noch Landreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind.

Diese Problematik wurde bei der Änderung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) und der dazugehörigen Verordnung (RPV; SR 700.1) erkannt. Daher verpflichtet das Raumplanungsgesetz die Kantone seit dem 1. Mai 2014 mit Art. 15a dazu, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Die Kantone sollen gemäss Abs. 1 in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen treffen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Nach Art. 15a Abs. 2 hat das kantonale Recht zudem vorzusehen, dass - wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt - die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.

Vor diesem Hintergrund hatte der Regierungsrat schon Ende Oktober 2015 eine Ergänzung des PBG mit einem neuen § 71a betreffend die Einführung eines gesetzlichen Kaufrechts der Gemeindebehörden an wichtigen Grundstücken in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Die damalige Bestimmung hatte folgenden Wortlaut:

§ 71a (neu) Kaufrecht der Gemeindebehörde

¹ Der Gemeindebehörde steht ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert zu, sofern ein neu der Bauzone zugewiesenes Grundstück nicht innert acht Jahren ab Rechtskraft der Einzonung überbaut wird und es das öffentliche Interesse rechtfertigt. Ist das Grundstück bereits einer Bauzone zugewiesen, beträgt die Frist sechs Jahre ab Inkrafttreten dieser Bestimmung.

² Ein öffentliches Interesse an einer Überbauung gemäss Absatz 1 ist gegeben, wenn

1. das Angebot an verfügbarem erschlossenem Land ungenügend ist;
2. ein Grundstück an einer strategischen Schlüsselstelle liegt oder
3. die Umsetzung des Raumkonzepts der Gemeinde oder des kantonalen Richtplans beeinträchtigt wird.

³ Beabsichtigt die Gemeinde das Kaufrecht gemäss Absatz 1 auszuüben, setzt sie der Eigentümerschaft mittels Entscheid eine Frist von zwei Jahren zur Realisierung der Bebauung und lässt das Kaufrecht und die Frist im Grundbuch anmerken. Die Frist steht still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, verzögert.

⁴ Das Kaufsrecht kann frühestens nach Ablauf der Frist gemäss Absatz 3 ausgeübt werden. Die Gemeinde berücksichtigt dabei die Erweiterungsmöglichkeiten von Betrieben sowie denkmalpflegerisch geschützte Bauten und Ensembles in der Umgebung. Die Ausübung des Kaufsrechts setzt den Nachweis voraus, dass ein freihändiger Erwerb des Grundstücks zum Verkehrswert gescheitert ist.

⁵ Die Bestimmung des Verkehrswerts und das Verfahren richten sich sinngemäss nach der Verordnung des Regierungsrates über die Steuerschätzung von Grundstücken (Schätzungsverordnung) und den Vorschriften des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern. Massgebend für den Schätzungswert ist der Zeitpunkt der Ausübungserklärung des Kaufsrechts.

⁶ Die Gemeinde führt die durch die Ausübung des gesetzlichen Kaufsrechts erworbenen Grundstücke unverzüglich der Bebauung zu.

II. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

An der Vernehmlassung zum oben aufgeführten Paragraphen beteiligten sich 59 von 103 angeschriebenen Adressaten. Folgende Antworten gingen ein:

A. Gemeinden	33
B. Politische Parteien	9
C. Ämter und Gerichte	4
D. Verbände	8
E. Regionalplanungsgruppen	1
F. Ausserkantonale Stellen	1
G. Unternehmen sowie Ingenieur- und Planungsbüros	3
Total eingegangene Stellungnahmen	59

Die Auswertung hat ergeben, dass insbesondere der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) und mit ihm viele Gemeinden eine solche Bestimmung grundsätzlich begrüssen. Mehrfach wurde sogar eine Ausweitung gefordert; so sollten auch die Restflächen von teilweise überbauten Grundstücken vom gesetzlichen Kaufsrecht erfasst werden. Weiter wurden zahlreiche Einzeländerungsanträge eingebracht.

Kritisch zeigten sich demgegenüber die Wirtschaftsverbände und einzelne Parteien. Sie sehen in der Bestimmung einen unnötigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit und forderten in ihren Stellungnahmen, auf eine entsprechende Regelung sei zu verzichten. Von verschiedenen Seiten wurde befürchtet, dass die Anwendung der neuen Bestimmung zu aufwendig und mit vielen Rechtsverfahren behaftet sei.

Das Bundesamt für Raumentwicklung bezeichnete die Vorlage als bundesrechtskonform und regte lediglich kleinere Verbesserungen an.

III. Wesentliche Anpassungen nach der Vernehmlassung

Die Gemeinden bekräftigten ihre Forderungen aus der Vernehmlassung im Rahmen des mittlerweile abgeschlossenen Bekanntmachungsverfahrens zum revidierten kantonalen Richtplan (KRP). Sie verlangten explizit, dass eine Bestimmung gegen die Baulandhortung einzuführen sei, da die geforderte Siedlungsentwicklung gegen innen ohne griffige Instrumente nur schwer umgesetzt werden könne.

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung und der Rückmeldungen im Rahmen der KRP-Bekanntmachung, hat der ursprüngliche Gesetzesentwurf einige wesentliche Anpassungen erfahren und wurde von einem auf drei neue Paragraphen ausgedehnt:

- Die gesetzliche Baupflicht der Grundeigentümer für neu eingezontes Land wird explizit ins Gesetz aufgenommen.
- Den Gemeinden wird ein Instrument in die Hand gegeben, mit welchem sie auch bei teilweise überbauten Grundstücken die Baupflicht vorschreiben können, wenn die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.
- Die Zuweisung von Land zu einer Bauzone kann auch unter der Bedingung erfolgen, dass das Land innert einer bestimmten Frist überbaut wird. Wird diese Bedingung nicht erfüllt bzw. läuft die Frist unbenützt ab, fällt das eingezonte Land automatisch in die bisherige Zone zurück.
- Kein gesetzliches Kaufrecht steht der Gemeinde an Grundstücken zu, die als Erweiterungsreserven für bestehenden Industrie- und Gewerbebetriebe vorgesehen sind.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Die Gesetzesänderung erweitert in erster Linie die Möglichkeiten der Gemeinden, indem sie ihnen bessere planerische Instrumente zur Verfügung stellt. Um das gesetzliche Kaufrecht durchzusetzen, ist auf kommunaler Ebene mit personellem Mehraufwand zu rechnen. Im Vergleich zu den weiteren gesetzlichen Planungspflichten dürfte dieser jedoch gering ausfallen. Zudem dürfte es selten zur tatsächlichen Durchsetzung kommen, da der Besitzer wohl vorher reagieren wird. Für den kantonalen Haushalt sind keine nennenswerten Auswirkungen erkennbar.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ziffer 5.3., Titel „Bedingte Einzonung, Überbauungspflicht und gesetzliches Kaufrecht der Gemeindebehörde“

Der fünfte Teil des Planungs- und Baugesetzes befasst sich mit „Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland“. Gegliedert sind die Massnahmen nach der Intensität des Eingriffs in das Eigentum, wobei die einschränkendsten Massnahmen am Schluss unter der neuen Ziff. 5.3 aufgeführt sind.

Bereits heute regelt das Gesetz die Mehrwertabgabe („5.1. Planungsmehrwert“, §§ 63

bis 70 PBG) und gibt den Gemeindebehörden die Möglichkeit, zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes vertragliche Regelungen mit den betroffenen Grundeigentümern zu treffen („5.2. Verwaltungsrechtliche Verträge“, § 71 PBG).

Neu sollen wie erwähnt verstärkte Massnahmen gegen die Baulandhortung Eingang ins Gesetz finden („5.3. Bedingte Einzonung, Überbauungspflicht und gesetzliches Kaufsrecht der Gemeindebehörde“). Unter diesen Titel fallen die bedingte Einzonung von Grundstücken (§ 71a) sowie die gesetzliche Pflicht, Grundstücke zu überbauen (§ 71b), verbunden mit einem gesetzlichen Kaufsrecht der Gemeindebehörde für den Fall, dass das Grundstück nicht innert einer bestimmten Frist überbaut wird (§ 71c).

Es steht den Gemeindebehörden frei, ob sie die Verfügbarkeit des Baulandes mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, mit einer bedingten Einzonung oder über das Setzen von Bebauungsfristen und in der Folge über das gesetzliche Kaufsrecht sicherstellen wollen. Auch bei bereits eingezonten Grundstücken erhalten die Gemeinden neue Möglichkeiten. Sofern ein öffentliches Interesse gegeben ist, können sie auch hier Fristen für die Überbauung setzen und damit „gehortete“ Grundstücke mobilisieren.

§ 71a Bedingte Einzonung

§ 71a schafft die gesetzliche Grundlage, damit die Gemeindebehörde die Zuweisung von Land zu einer Bauzone künftig an die Bedingung knüpfen kann, dass dieses Land innerhalb einer bestimmten Frist überbaut wird (Abs. 1). Diese Frist darf selbstredend nicht länger sein, als die in § 71b festgeschriebenen acht Jahre. Eine kürzere Frist ist ohne weiteres möglich, zumal solche bedingte Einzonungen in aller Regel die Folge konkreter Bauabsichten sein werden. Wird innerhalb der angesetzten Frist nicht mit der Bebauung begonnen, fällt das eingezonte Land von Gesetzes wegen in diejenige Zone zurück, in der es sich vor der Einzonung befunden hat (Abs. 2). Der Grundeigentümer bleibt im Besitz seines Landes, allerdings muss er den Rückfall des Grundstücks in die alte Zone entschädigungslos hinnehmen. Aus der bedingten Einzonung lässt sich auch kein Kaufsrecht der Gemeinde ableiten.

Der Baubeginn richtet sich sinngemäss nach § 110 Abs. 1 PBG. Die Gebiete mit Überbauungsbedingungen werden im Planauflageverfahren gemäss §§ 29 ff. PBG erlassen.

Abs. 3 verlangt sodann, dass der Gemeinderat die von ihm gesetzte Überbauungsfrist verlängern muss, wenn sie wegen Rechtsmittelverfahren nicht eingehalten werden kann, die Erschliessung durch die Gemeinde fehlt, oder die Einhaltung der ursprünglichen Frist durch andere Umstände, die der Grundeigentümer nicht zu vertreten hat, erheblich erschwert wird. Solche Umstände liegen etwa vor, wenn ein Grundstück in die Konkursmasse gefallen und dadurch mit langen Verfahren zu rechnen ist; ebenso beispielsweise, wenn Erbstreitigkeiten vorliegen, bei denen der Eigentümer bzw. das weitere Schicksal des betroffenen Grundstücks noch nicht restlos bekannt ist.

Ist die Frist für das Dahinfallen der Einzonung unbenutzt verstrichen, wird die auflösende Bedingung erfüllt und das Grundstück fällt automatisch in die vorherige Zone zurück. Für die Rückzonung braucht es keinen weiteren Planungsakt. Der Gemeinderat hat in diesen Fällen aber mittels Verfügung an die Grundeigentümerschaft festzustellen, dass die Einzonung dahingefallen ist (Abs. 4). Mit dem Beginn der Überbauung ist die Bedingung für die Einzonung erfüllt. Die Gemeindebehörde hat diesen Zeitpunkt ebenfalls

mittels Verfügung festzustellen (Abs. 4). Die rechtskräftigen Feststellungsverfügungen müssen in der Folge den vom Regierungsrat zu bezeichnenden Stellen zugestellt werden. Im Vordergrund stehen dabei das Amt für Raumentwicklung, das Amt für Geoinformation (Stichwort „ÖREB-Kataster“) oder auch die Steuerverwaltung (Vollzugsstelle für Mehrwertabgaben).

§ 71b Überbauungsfristen

Nach Art. 15a RPG müssen die Kantone zusammen mit den Gemeinden jene Massnahmen treffen, welche notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Mit § 71b Abs. 1 werden die Gemeinden daher verpflichtet, eine angemessene Frist für die Bebauung von neu der Bauzone zugewiesene Grundstücke zu setzen. Dies kann die Behörde entweder gleich mit dem Vertrag nach § 71 PBG tun oder einen separaten Entscheid dazu fällen. Die Frist für die Überbauung solcher Grundstücke beträgt acht Jahre ab Rechtskraft der Einzonung. Diese Spanne erweist sich als verhältnismässig, da das übergeordnete Bundesrecht eine Frist verlangt, die kürzer sein muss, als der nach RPG vorgesehene Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren.

Bei bereits eingezonten, ganz oder teilweise unüberbauten Grundstücken obliegt es ebenfalls der Gemeindebehörde, eine Frist von acht Jahren zu bestimmen, innert der das Grundstück überbaut sein soll (Abs. 2). Die Festsetzung einer solchen Frist setzt jedoch voraus, dass ein öffentliches Interesse gegeben ist, das die Anordnung der Überbauungspflicht zu rechtfertigen vermag.

Wann ein solches öffentliches Interesse an der Überbauungspflicht vorliegt, ist unter § 71b Absatz 3 abschliessend geregelt. Es liegt vor, wenn nicht genügend verfügbares und erschlossenes Bauland vorhanden ist. Die Gemeindebehörde muss also zuerst abklären, was erhältlich und erschlossen wäre. Das ungenügende Angebot muss mindestens glaubhaft gemacht werden. Ein öffentliches Interesse an einer Überbauungspflicht liegt ferner vor, wenn ein Grundstück an einer Schlüsselstelle liegt, die im kommunalen Richtplan festgelegt ist. Als Schlüsselstelle bezeichnet wird bspw. ein strategischer Standort mit hoher Dichte und sehr guter öffentlicher Erschliessung, dank deren Dynamik er eine tragende Rolle für die Entwicklung des gesamten Gebiets spielt. Zu den Schlüsselstellen gehören auch Agglomerationsgebiete, Ortskerne, Verdichtungssektoren, Quartierzentren etc. Im Zusammenhang mit dem kommunalen oder kantonalen Richtplan liegt ein öffentliches Interesse schliesslich generell vor, wenn die Umsetzung ansonsten eingeschränkt oder behindert würde.

§ 71b Abs. 2 bestimmt sodann, wann ein Grundstück als teilweise unüberbaut gilt. Dies ist der Fall, wenn ein Grundstück mindestens 1500 m² gross ist und die erlaubte Nutzung zu weniger als 50% ausgeschöpft wird.

Nach § 71b Abs. 4 kann die Gemeindebehörde die von ihr festgesetzte Umsetzungsfrist für die Bebauung angemessen verlängern, wenn ein vom Gesetz gegebener Grund vorliegt. Massgebend sind dieselben Verlängerungsgründe, wie sie für eine Verlängerung der bedingten Einzonung nach § 71a vorgesehen sind. Bei der Frage, was angemessen ist, ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.

§ 71c Gesetzliches Kaufsrecht der Gemeindebehörde

Verstreichen die nach § 71a gesetzten Fristen ungenutzt, kommt als direkte und einzige Rechtsfolge das gesetzliche Kaufsrecht der Gemeindebehörde an den überbauungspflichtigen Grundstücken zum Zug. Das gesetzliche Kaufsrecht berechtigt die Gemeinde, das Grundstück bzw. den Grundstücksteil zum Verkehrswert zu erwerben.

Kein Kaufsrecht darf die Gemeinde für Land beanspruchen, das für bauliche Erweiterungen von bestehenden Industrie- und Gewerbebetrieben vorgesehen ist (Abs. 1). Damit wird sichergestellt, dass die bereits heute angesiedelten Betriebe auch in Zukunft erhalten bleiben können und ihnen nicht die existentielle Grundlage entzogen wird.

Stellt die Gemeindebehörde fest, dass das Land trotz Frist noch nicht überbaut ist, kann sie das gesetzliche Kaufsrecht ausüben, sofern sie zwei Voraussetzungen erfüllt:

- Der Grundeigentümer muss spätestens zwei Jahre vor Ablauf der gesetzten Überbauungsfrist schriftlich gemahnt worden sein (Abs. 2). In der Mahnung erklärt die Gemeindebehörde, dass der Grundeigentümer sein Grundstück bis zum Fristablauf zu überbauen hat und dass die Gemeinde im Unterlassungsfall vom gesetzlichen Kaufsrecht zum Verkehrswert Gebrauch machen kann. Diese Frist soll es der Grundeigentümerschaft ermöglichen, ihr Land immer noch selber überbauen zu können.
- Die Gemeinde muss nachweisen, dass ein freihändiger Erwerb nicht zustande gekommen ist (Abs. 3).

Anschliessend kann die Gemeinde das Kaufsrecht zum Verkehrswert durch eine einfache Erklärung an den Grundeigentümer ausüben. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dies in der Praxis die Ausnahme bleiben wird. Nach der gesetzlichen Vorgabe muss die Gemeinde zunächst versuchen, das Land freihändig zu erwerben. Sie wird deshalb frühzeitig mit den Landerwerbsverhandlungen beginnen müssen. Aufgrund dieser Umstände wird die Grundeigentümerschaft die Überbauung selbst in die Wege leiten oder einen freihändigen Verkauf an die Gemeinde anstreben.

Abs. 4 regelt das Verfahren zur Bestimmung des Verkehrswerts. Wie bei der Landumlegung gemäss § 56 PBG lässt die Gemeindebehörde eine amtliche Schätzung des Verkehrswerts gemäss der Verordnung des Regierungsrates über die Steuerschätzung von Grundstücken (Schätzungsverordnung, RB 640.12) vornehmen. Das Verfahren zur Bestimmung des amtlichen Verkehrswerts richtet sich dabei nach dem Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (RB 640.1). Massgebend für den Schätzungswert ist der Zeitpunkt der Ausübungserklärung des Kaufsrechts. Dies ist der Tag, an dem die Gemeinde dem Grundeigentümer mitteilt, dass sie das Kaufsrecht ausüben will.

Abs. 5 verpflichtet die Gemeinde schliesslich, das durch Ausübung des gesetzlichen Kaufsrecht erworbene Land in geeigneter Weise und ohne Verzug der Bebauung zuzuführen. Hierfür kann sie Verträge mit Dritten abschliessen. Das Land darf nur für eine zonenkonforme Bebauung erworben werden. Der Gemeinde ist es damit verwehrt, auf diese Weise erstandene Grundstücke einem anderen Zweck zuzuführen und sie bspw. für einen Landabtausch oder zur Reservebildung zu verwenden.

„In geeigneter Weise“ führt die Gemeinde das Grundstück etwa dann der Bebauung zu,

wenn sie es zur Überbauung und Veräusserung ausschreibt. Um ein gutes Ergebnis sicherzustellen, sollte die Gemeinde vorgängig Entscheidungskriterien festlegen. Nebst dem Preis sollten auch quantitative und qualitative Überlegungen zur künftigen Nutzung einfließen.

Das Gesetz verlangt ferner eine Bebauung „ohne Verzug“. Die Gemeinde darf das Land also nicht selber weiter horten oder abwarten, bis sich ein günstigerer Zeitpunkt für die Bebauung ergibt. Vielmehr muss die Gemeinde nach dem Erwerb des Baulands sofort die geeigneten Massnahmen für die Bebauung an die Hand nehmen.

VI. Änderung bisherigen Rechts

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision wird gleichzeitig eine Pendenz aus einer früheren PBG-Revision bereinigt, indem im Gesetz über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1) unter den §§ 20 Abs. 2, 21 Abs. 1 und 31 die heute richtige Paragraphenziffern des PBG übernommen werden.

VII. 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

Carmen Haag

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates
- Synopse