

#### 4. Interpellation von Fabienne Schnyder vom 27. Januar 2016 "Ausnützungstransfer von öffentlichen Verkehrsflächen" (12/IN 47/432)

##### Beantwortung

**Präsident:** Die Antwort des Regierungsrates liegt schriftlich vor. Die Interpellantin hat das Wort zu einer kurzen Erklärung, ob sie mit der Beantwortung zufrieden ist.

**Schnyder, SVP:** Aus Sicht des Regierungsrates ist die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe eine gute, wenn auch etwas schwerfällige Lösung mit kleinen Mängeln. Einer dieser Mängel ist meines Erachtens die fehlende Möglichkeit, verlorengelassene Ausnützung von öffentlichen Verkehrsflächen auf private Grundstücke zu transferieren. Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung meiner Interpellation. Ob jedoch nur ich diesen Mangel sehe, vielleicht sogar aus einer gewissen "déformation professionnelle", oder ob auch andere hier im Ratssaal Handlungsbedarf aus dem Thurgau in Richtung der kantonalen Baudirektorenkonferenz orten, interessiert mich. Deshalb **beantrage** ich Diskussion.

**Abstimmung:** Diskussion wird mit grosser Mehrheit beschlossen.

##### Diskussion

**Schnyder, SVP:** § 11 der alten Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz regelte bis Ende 2012 die anrechenbare Landfläche. Absatz 2 Ziffer 2 formulierte es wie folgt: "Zur anrechenbaren Landfläche können hinzugenommen werden: für die Änderung öffentlicher Verkehrsflächen abzutretende Flächen, sofern sich dadurch die Ausnützung auf dem Baugrundstück um weniger als 10 % erhöht". In der ganzen Frage der inneren Verdichtung ein Mosaiksteinchen, aber ein nicht unbedeutendes. Man konnte nicht beliebig Landflächen transferieren, aber immerhin ein bisschen, und dies dem jeweiligen Grundstückseigentümer, von welchem man beispielsweise Land für ein Trottoir wollte, so schmackhaft machen, dass sogar ein weitaus tieferer Landpreis für den Erwerb in Ordnung war. Für 150 Franken pro Quadratmeter erwarben Kanton und Gemeinden Landstreifen, um Trottoirs, Radwege oder Optimierungen von Strasseneinkern zu realisieren. Alle waren glücklich: Die öffentliche Hand wegen des tiefen Preises für den Erwerb und der abtretende Grundstückseigentümer wegen der Ausnützung, die er in der Regel auf sein Restgrundstück übertragen lassen konnte. Die Rechnung ging auf. Eine öffentliche Verkehrsfläche wie ein Trottoir, ein Radweg oder eine Strasse braucht keine Nutzung. Sie wurde auf Baugrundstücke übertragen, um dort grössere oder höhere Gebäude auf gleicher Fläche zu realisieren. So oder ähnlich dürfte innere Verdichtung verstanden oder definiert werden. Auf den 1. Januar 2013 traten das neue

Planungs- und Baugesetz, die neue Verordnung und die darin eingebundene Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe in Kraft. Und weg war das "Zückerli". Heute handelt der für den Landerwerb zuständige Mitarbeiter des Tiefbauamtes mithilfe der Bodenpreis-Basisdaten des Schätzbuchs den Preis aus, um zu notwendigen Grundstückteilen für öffentliche Verkehrsflächen zu gelangen. Wie wir in Langrickenbach feststellen mussten, wird vom möglichen Spektrum der höchstmögliche Preis angeboten. So wechseln heute ergänzende Landstreifen in den Dörfern der Kulturlandschaft für zwischen 200 und 400 Franken pro Quadratmeter die Hand. In den Städten im Kern muss ein Quadratmeterpreis bis 900 Franken hingelegt werden, um zu demselben Ziel zu gelangen. In diesem Zusammenhang und nur zwei Jahre nach der kantonalen Leistungsüberprüfung (LÜP) hat die Wortwahl der "leicht erhöhten Landerwerbskosten", wir sprechen von 70'000 bis 120'000 Franken pro Jahr nur für den Kanton, meinen Adrenalinpiegel ansteigen lassen. Während der LÜP sind wir einer Gesetzesänderung aus demselben Departement gefolgt, um einen Bagatellbetrag von 4'000 Franken an Mehreinnahmen jährlich zu generieren, Stichwort "Umweltverträglichkeitsprüfungen". 2017 gilt der 20fache Betrag als leicht erhöhte Mehrkosten. Dass sich die Kantone zusammengerauft und unter zahlreichen Kompromissen eine Interkantonale Vereinbarung für das Bauwesen erschaffen haben, ist lobenswert und sicherlich besser, als wenn Bundesbern von oben herab die Bauvorschriften diktiert. Die für die Praxis relevanten Bestimmungen der Vereinbarung sind im Anhang festgehalten. Dort steht schwarz auf weiss, dass Flächen der Grund-, Grob und Feinerschliessung nicht an die Nutzungsziffer der Grundstückfläche anrechenbar sind, mit anderen Worten auch nicht übertragbar sind. Persönlich kann ich das nicht nachvollziehen. Ich frage mich, ob man bei der Erarbeitung der Interkantonalen Vereinbarung vor lauter Kompromissen den Artikel 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) und damit eines der zentralen Ziele, nämlich die Bestrebung nach innerer Verdichtung, schlichtweg vergessen hat. Der Regierungsrat führt richtig aus, dass den Gemeinden heute verschiedene Mittel zur Förderung der inneren Verdichtung zur Verfügung stehen. In der Praxis draussen ist es jedoch den Planern, Ingenieurbüros bis hin zu den Mitarbeitern des Tiefbauamtes noch heute ein Rätsel, weshalb ein tieferer Griff in den Geldbeutel einfach so hingenommen wird. Aus meiner Sicht könnte der Thurgau mit einer Eingabe bei der Baudirektorenkonferenz auf das Problem hinweisen. Denn der Nutzungstransfer, wie wir ihn bis vor ein paar Jahren im Thurgau kannten, mag zwar nicht bei allen Kantonen bekannt sein, er könnte jedoch auf Interesse stossen. Schliesslich kennt die Thematik keine Hürde in Form von Kantonsgrenzen. Gespannt sehe ich den Voten der verschiedenen Fraktionen entgegen. Sollten sich mehrere Votanten in dieselbe Richtung äussern, erwarte ich von Seiten des Thurgaus einen Vorstoss in Richtung Abänderung der Interkantonalen Vereinbarung. Wenn ich mit meiner Ansicht alleine dastehe, so haben nun einige Personen, welche in der Praxis der alten Regelung nachtrauern und in deren Namen ich hier auch spreche, nun endlich eine öffentlich zugängliche Erklärung für den Richtungswechsel erhalten.

**Rüegg, GP:** Auch wenn wir dem Anliegen der Interpellation einer Gemeindepräsidentin ein gewisses Verständnis entgegenbringen können, da es um Steuergelder geht, ist die Antwort des Regierungsrates dennoch nachvollziehbar und richtig. Jedenfalls kann es nicht in Frage kommen, dass aufgrund der betreffenden Änderung ein Austritt unseres Kantons aus dem Konkordat, dem inzwischen 16 Kantone angehören, ins Auge gefasst werden sollte. Beim betreffenden Landerwerb dürften sich die finanziellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden in einem Rahmen halten, welchen die anvisierten Änderungsprojekte, beispielsweise bei Fuss- und Radwegen, nicht in Frage stellen. Wir haben allerdings nichts dagegen, dass der Kanton anfragt, ob die an und für sich sinnvolle Massnahme, welche weggefallen ist, wieder aufgenommen werden könnte.

**Mader, EDU:** Die EDU-Fraktion dankt dem Regierungsrat für die Beantwortung der Interpellation. Die Interpellantin kritisiert, dass sich seit Inkraftsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, die zeitgleich mit dem revidierten Planungs- und Baugesetz seit dem 1. Januar 2013 Gültigkeit hat, die Preise für den Kauf von Verkehrsflächen zur Erschliessung durch die öffentliche Hand und dadurch für den Steuerzahler erheblich verteuert haben. Hinzu kommt der Verlust der Ausnützung. Die Interkantonale Vereinbarung regelt, dass die Flächen der Fein-, Grob- und Grunderschliessung nicht angerechnet werden. Es gilt, über die Vor- und Nachteile der Interkantonalen Vereinbarung, die seit vier Jahren in Kraft ist, abzuwägen. Für Unternehmen, die schweizweit tätig sind, ist es eine Erleichterung, wenn derselbe Begriff auch dasselbe bedeutet. Zu Frage 1: Gemäss dem Regierungsrat sind die Mehrausgaben des Kantons durchschnittlich um rund 100'000 Franken pro Jahr gestiegen. Ein Vergleich mit den Vorjahren sei allerdings nicht möglich, weil schlicht keine Zahlen vorhanden seien. Der Preis ist nun marktüblich. Es bleibt zu hoffen, dass die Mehrpreise vor Verkehrsschikanen bewahren. Es soll das Land erworben werden, welches man braucht, nicht mehr. Zu Frage 2: Die innere Verdichtung kann ohnehin mit speziellen Zonenbestimmungen nach neuem Planungs- und Baugesetz gefördert werden, wenn dieses dann auch von den Gemeinden umgesetzt wird. Die alte Regelung mit gleicher Ausnützung bei weniger Fläche "beisst" sich wieder mit übergeordnetem Recht. Zu Frage 3: Es ist sehr schwerfällig, eine Änderung der Interkantonalen Vereinbarung zu erreichen, weil es die Zustimmung aller Kantone braucht. Der Zeithorizont wäre sehr lange und möglicherweise auch unsicher. Zu Frage 4: Bisher gehören 16 Kantone der Interkantonalen Vereinbarung an. Viele der anderen Kantone ziehen einzelne Punkte nach. So sollte es nicht zu grossen Unterschieden bei den Begriffen und Messweisen kommen. Der Bund hat Bestrebungen für eine Vereinheitlichung auf Bundesebene angekündigt. Dies sollte unbedingt vermieden werden. Denn wer die Regelung "Made in Bern" kennt, weiss, dass der Spielraum für die Kantone immer geringer wird. Die EDU-Fraktion sieht zum jetzigen Zeitpunkt keine Vorteile für einen allfälligen Austritt aus der Interkantonalen Vereinbarung.

**Steiger Eggli, SP:** Namens der SP-Fraktion danke ich dem Regierungsrat für die umfassende Beantwortung der Interpellation. Der Beitritt des Kantons Thurgau zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe führte zu einer Änderung der alten Verordnung zum Planungs- und Baugesetz, deren Auswirkungen mit Blick auf den Vorteil auf die Harmonisierung der Baubegriffe als gering einzustufen sind. Die von verschiedenen Seiten geforderte innere Verdichtung hängt nicht davon ab, ob bei einer Landabtretung ein marginaler Ausnützungsbonus gewährt wird. Dass ein Grundeigentümer für sein Land bei einer Abtretung den Verkehrswert erhält, ist fair, entschädigt den Verlust bei der Ausnützung und wird vielleicht dazu führen, dass die öffentliche Hand wirklich nur Land erwirbt, das sie auch benötigt.

**Meyer, GLP/BDP:** Die GLP/BDP-Fraktion dankt dem Regierungsrat für die Beantwortung der Interpellation. Sie ist mit der Antwort weitgehend zufrieden. Dass ein Ausnützungstransfer seit dem Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung nicht mehr möglich ist, ist eine Tatsache. Die GLP/BDP-Fraktion erachtet diese Tatsache allerdings als verhältnismässig kleinen Nachteil für den Besitzer der jeweiligen Parzelle, da bereits bisher einzig abzutretende Landflächen für Änderungen von bereits bestehenden öffentlichen Verkehrsflächen weiterhin angerechnet werden duften. Solche Änderungen sind meist geringfügig, das heisst, dass es um wenige Quadratmeter geht. Diese müssen nun höher entschädigt werden als nach altem Recht. Heute wird der Verkehrswert anstatt der 150 Franken entschädigt. Die Schätzung der jährlich anfallenden Mehrkosten von 70'000 bis 120'000 Franken erstaunt allerdings in doppelter Hinsicht. Einerseits liegt der durchschnittliche Quadratmeterpreis gemäss der Liste der Thurgauer Bodenpreis-Basisdaten bedeutend tiefer, nämlich bei 200 bis 400 Franken. Andererseits kann das Departement für Bau und Umwelt die entstehenden Mehrkosten lediglich schätzen, was für uns die zweite Überraschung war, da die Landerwerbskosten in Strassenbauprojekten normalerweise einen separaten Posten darstellen, der einfach zu eruieren sein müsste. Im Weiteren schreibt der Regierungsrat richtig, dass die Forderung nach innerer Verdichtung gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung bei weitem durch planerische Kompensationsmöglichkeiten wettgemacht werden könne. Insbesondere können die Gemeinden bei den aktuell anstehenden Überarbeitungen der Baureglements diesem Umstand Rechnung tragen und eine dichtere Überbauung ermöglichen. Wer weiss, vielleicht erübrigen sich durch die in Aussicht gestellte schweizweite Vereinheitlichung des formellen Baurechts durch ein Bundesgesetz demnächst alle Diskussionen bezüglich der generell unbefriedigenden Ausnützungsziffern. Deren Abschaffung wäre zu begrüssen. Klarer definierte Grenz- und Gebäudeabstände und Gebäudehöhen wären bedeutend einfacher zu handhaben.

**Walther, FDP:** Die FDP-Fraktion bedankt sich bei der Interpellantin für den Vorstoss. Ebenfalls bedankt sie sich beim Regierungsrat für die kurze und prägnante Beantwor-

tung der Fragen. Nach Meinung der FDP beinhaltet die Stellungnahme des Regierungsrates die wesentlichen Antworten auf die Fragen der Interpellantin. Wir erachten die aufgezeigten Änderungen als geringfügig. Wie in der Interpellation und in der Antwort des Regierungsrates aufgeführt, waren Nutzungstransfers im Zusammenhang mit dem Landerwerb für Strassen und andere Dinge auch im alten Recht nur beschränkt möglich. Es ist interessant, praktische Beispiele heranzuziehen. Ich habe deshalb in meiner Gemeinde geprüft, welche Projekte in den letzten sechseinhalb Jahren davon betroffen gewesen wären. Bei zwei Projekten hätte der theoretische Mehraufwand insgesamt 15'000 Franken betragen. Theoretisch deshalb, weil man in diesen Fällen andere Lösungen gefunden hat. In der Praxis erwirbt die Gemeinde und der Kanton Land für Strassen, meist im Zusammenhang mit der Erstellung von Trottoirs, Erweiterungen von Anlagen für den öffentlichen Verkehr oder Strassenkorrekturen. Hier gibt es alternative Lösungsansätze über eine Dienstbarkeit, ein Nutzungsrecht, um beispielsweise ein Trottoir zu erstellen. Bei dieser Lösung muss keine Ausnützung übertragen werden, da sie beim Grundeigentümer bleibt. Die begünstigte Partei, die Gemeinde oder der Kanton, bezahlt eine einmalige Entschädigung. Es handelt sich dabei jedoch meist um sehr kleine Flächen. Die Mehrkosten fallen daher kaum ins Gewicht. Grössere Landerwerbe für Fein- und Groberschliessungen, beispielsweise für den Neubau einer Sammelstrasse in der Gemeinde, sind selten. In den überwiegenden Fällen werden solche neuen Strassen im Rahmen von Erschliessungsprojekten oder Gestaltungsplanverfahren geplant und erstellt. Ein Nutzungstransfer ist in solchen Fällen meist ausgeschlossen oder unüblich. Die Erschliessungskosten werden in aller Regel von den Grundeigentümern getragen (Erschliessungsvertrag mit Kostenteiler). Allenfalls wird die Strasse zu einem späteren Zeitpunkt an die Gemeinde oder den Kanton übertragen. Dies erfolgt in der Regel aber zum Nulltarif. Bei Landerwerben ausserhalb der Bauzone, wie beispielsweise für Radwege, stellen sich die von der Interpellantin aufgeworfenen Fragen gar nicht, da es sich um Nichtbaugebiet handelt. Die von der Interpellantin aufgeworfenen Sachverhalte sind grundsätzlich richtig und die Antwort des Regierungsrates plausibel. Die praktischen Auswirkungen sind jedoch als gering einzustufen. Ich kann gut nachvollziehen, weshalb das Tiefbauamt die 150'000 Franken nur schätzen konnte. Die Fälle sind hypothetisch, sie werden in der Praxis sehr selten vorkommen. Wir erachten das Thema deshalb nicht als diskussionswürdig.

**Frei, CVP/EVP:** Ich spreche für die CVP/EVP-Fraktion. Die Antwort des Regierungsrates hat unsere Fraktion überzeugt. Wir stimmen ihr praktisch in allen Punkten zu. Mit dem Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und deren Umsetzung im Planungs- und Baugesetz hat sich der Kanton Thurgau zu einer interkantonalen Vereinheitlichung der Baubegriffe im Planungs- und Bauwesen entschieden. Die Vereinheitlichung ist sinnvoll und wichtig. Zuvor mussten sich die Planer je nach Kanton immer wieder mit verschiedenen Messweisen auseinandersetzen. Dies konnte

zu Missverständnissen und Problemen führen. Es entstand ein unnötiger Planungsaufwand, der von der Bauherrschaft bezahlt werden musste. Es liegen zwar keine Zahlen vor, ich gehe aber davon aus, dass der unnötige Planungsaufwand deutlich höher sein dürfte als die Mehrkosten, welche für den teureren Ankauf von Land für Verkehrsflächen resultiert. Hier muss die Verhältnismässigkeit beachtet werden. Es ist wichtig und richtig, dass an den vereinheitlichten Begriffen und Messweisen festgehalten wird, weil es ein Gewinn für alle Beteiligten ist. Die Vorteile überwiegen. Es mag ein Wermutstropfen sein, dass der Ausnützungstransfer weggefallen ist. Das gebe ich zu. Wenn ein Landeigentümer etwas hergeben muss, soll er hierfür korrekt und fair entschädigt werden. Der Regierungsrat hat richtig bemerkt, dass jene Situationen, bei welchen eine Reduktion der Landfläche nicht gleichzeitig mit einer Anpassung der Nutzungsziffer, beispielsweise durch den Gestaltungsplan, kompensiert werden kann, eher selten sind. Im Rahmen der Nutzungsplanung in den Gemeinden ist es deshalb wichtig, höhere Nutzungsziffern zuzulassen, damit die gewünschte und notwendige innere Verdichtung möglich wird. Da sind die Gemeinden, aber auch das Departement gefragt. Ich deponiere hier die Bitte, dass höhere Ausnützungsziffern bei der Bewilligung von Ortsplanungen grosszügig zu bewilligen sind. Für die CVP/EVP-Fraktion ist der Austritt aus der Interkantonalen Vereinbarung keine Option. Der Thurgau würde sich durch die Kündigung in einer Aussen-seiterposition befinden. Je mehr Kantone dem Thurgau folgen, desto mehr würde einer Bundeslösung Vorschub geleistet. Das will niemand. Zudem würde ein Projekt, welches für die Umsetzung vermutlich eine Generation braucht, kurz nach dem Start wieder zunichte gemacht. Ich gehe davon aus, dass sich der Regierungsrat zusammen mit dem Grossen Rat immer wieder Gedanken darüber macht, wo ein Optimierungsbedarf besteht. Der Regierungsrat wird dies dem zuständigen interkantonalen Organ, welches für die Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung verantwortlich zeichnet, einbringen. Wenn der Ausnützungstransfer so wichtig ist, werden die anderen Kantone einer Anpassung sicher schnell und unbürokratisch zustimmen.

**Salvisberg, SVP:** Ich spreche als Vertreter der grossen Mehrheit der SVP-Fraktion zu einem spezifisch baurechtlichen Anliegen. Wir bedanken uns bei unserer Interpellantin für ihren Vorstoss. Ebenfalls bedanken wir uns beim Regierungsrat für die kurze und prägnante Beantwortung. Es haben beide recht. Ich verzichte auf Wiederholungen. Zusammenfassend stellen wir fest, dass die von der Interpellantin aufgeworfenen Sachverhalte grundsätzlich richtig und die Antworten des Regierungsrates plausibel sind. Die praktischen Auswirkungen betrachten wir als eher gering. Dies hat Kantonsrat René Walther bereits auch ausgeführt. Daher besteht beschränkter Handlungsbedarf. Es erfolgen der Aufruf und die Anregung an unsere Baudirektorin, gleichwohl bei der nächsten Baudirektorenkonferenz auf diese Schwachstelle hinzuweisen. Denn auch bei geringer Auswirkung gibt es den Gemeinden und dem Kanton einen gewissen Spielraum, Transferflächen auch in Zukunft zu günstigen Preisen in das öffentliche Eigentum zu bringen.

Regierungsrätin **Haag**: Ich bedanke mich für die Diskussion. Es wurde sehr viel Wichtiges gesagt. Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe ist unter dem Eindruck oder unter der Drohung entstanden, dass ein schweizerisches Baugesetz erfolgt. Dies wollte man verhindern. Mittlerweile sind 17 Kantone dem Konkordat beigetreten. Viele andere Kantone haben autonom nachvollzogen, beispielsweise die Kantone St. Gallen und Zürich. Sie haben einfach die entsprechenden Begriffe in ihre Planungs- und Baugesetze aufgenommen. Die Interkantonale Vereinbarung hat gewisse Mängel und Kinderkrankheiten. Man versucht derzeit, diese zu präzisieren. Eine Anpassung eines solchen Konkordats ist etwas sehr Schwerfälliges und Mühsames. Gestern hat ein Treffen mit Fachleuten der 17 Kantone stattgefunden, um dort zu präzisieren, wo noch Handlungsbedarf besteht. Es steht zur Debatte, ob die Interkantonale Vereinbarung angepasst werden kann. Dazu müssten alle Kantone zustimmen. Dies ist wie erwähnt etwas schwerfällig. Ich bin seit anfangs März Präsidentin des interkantonalen Organs der Harmonisierung der Baubegriffe, welche die Interkantonale Vereinbarung unter sich hat. Ich werde die Schwachstelle direkt einbringen. Der Kanton Thurgau war betroffen, andere Kantone möglicherweise nicht, weil wir für diese Flächen eine etwas spezielle Regelung hatten. Ich muss fairerweise aber erwähnen, dass die 150 Franken, die wir früher bezahlt haben, vor Gericht möglicherweise keinen Bestand gehabt hätten. Der Eigentümer hätte wohl schon damals den Verkehrswert einfordern können. Oft liegen diese Flächen in zentralen Gebieten, in denen nacherschlossen und die Strasse verbreitert wird und die Parzelle ausgenützt ist. Ich gehe deshalb davon aus, dass es für den Besitzer dieser Flächen, die er abtreten muss, mit Sicherheit ein Vorteil ist. Die Ausnützungsziffer wurde im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung von der Geschossflächenziffer abgelöst. Nicht der Kanton schreibt diese vor, sondern die Gemeinden haben es in der Hand, im Rahmen ihrer Baureglemente die maximale Ausnützung festzulegen.

Diskussion - **nicht weiter benützt.**

**Präsident:** Das Geschäft ist erledigt.