

Grossratsgeschäfts-Nummer: 12 / VI 1 / 387  
Rechtsbuch-Nummer: PBG; RB 700  
Departement: DBU

**Bericht der Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative  
„Zwillingsinitiative <Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft> (Gesetzes-  
initiative §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz)“**

**Zusammensetzung der Kommission**

Präsident: Toni Kappeler, Primarlehrer (pens.), Münchwilen

Mitglieder: Ackerknecht Wolfgang, eidg. dipl. Bankfachmann, Frauenfeld  
Albrecht Clemens, Unternehmer, Dussnang  
Arnold Max, Vermessungsingenieur FH/STV, Weiningen  
Bodenmann Maja, Familienfrau, Kindergärtnerin, Diessenhofen  
Gemperle Josef, Meisterlandwirt, Fischingen  
Guhl Marianne, Ing. Agr. ETH, Steckborn  
Koch Paul, Revierförster, Oberneunforn  
Lagler Reto, Personalentwickler, Ermatingen  
Parolari Carlo, Rechtsanwalt, Frauenfeld  
Rutishauser Matthias, Landwirt, Lengwil  
Schär Urs, Meisterlandwirt, Langrickenbach  
Schönholzer Walter, Gemeindepräsident, Neukirch a.d. Thur  
Steiger Eggli Christine, Juristin, Steckborn  
Zahnd Robert, Förster, Frauenfeld  
Guhl Andreas, Meisterlandwirt, Oppikon (Beobachter)

**Vertreter des Departements**

- Regierungsrätin Carmen Haag, Chefin DBU
- Marco Sacchetti, Generalsekretär DBU
- Dr. Andrea Näf-Clasen, Kantonsplanerin
- Andreas Schlatter, Rechtsdienst DBU - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative „Zwillingsinitiative <Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft> (Gesetzesinitiative §§ 17a und 72a Planungs- und Baugesetz)“ behandelte die Vorlage in drei Sitzungen und dankt den Vertretern des Departementes für Bau und Umwelt (DBU) für die Begleitung der Verhandlungen.

## **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Die vorberatende Kommission empfiehlt dem Grossen Rat, die Gesetzesinitiative mit 8 Ja zu 5 Nein-Stimmen als gültig zu erklären.

Sie empfiehlt dem Grossen Rat die eingereichte Gesetzesinitiative §§ 17 a und 72 a PBG – „Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“ mit einer Ja-Stimme zu 10 Nein zur Ablehnung.

Den Gegenvorschlag vom 8. Februar 2016 – nachstehend Gegenvorschlag II – empfiehlt die vorberatende Kommission mit 8 Ja und 5 Nein-Stimmen zur Annahme.

## **Eintreten**

Eintreten ist obligatorisch.

Die vorberatende Kommission lehnt die Gesetzesinitiative „Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“ grossmehrheitlich ab. Dennoch empfiehlt sie, die Initiative als gültig zu erklären – und folgt damit nicht dem Regierungsrat, der dem Grossen Rat Ungültigkeit beantragt. Dieser (scheinbare) Widerspruch muss erklärt werden:

Einig mit der Regierung ist sich die Mehrheit der Kommission, die Gesetzesinitiative sei zu starr formuliert, sie sei mit der laufenden Richtplanrevision nicht kompatibel und sei ein zu grosser Eingriff in die Gemeindeautonomie und die Rechte der Grundeigentümer. Mit übergeordnetem Recht sei die Gesetzesinitiative kaum vereinbar. Die ablehnende Haltung der Kommission kommt denn auch bei der Schlussabstimmung – 10 Nein zu 1 Ja-Stimme deutlich zum Ausdruck. Allerdings kam dieses sehr klare Resultat zustande, weil bereits der Gegenvorschlag II vorlag und sich die Kommission mehrheitlich für diesen ausgesprochen hatte.

In der zweiten und dritten Sitzung der Kommission war denn die eingereichte Initiative kaum mehr Thema; die Kommission erarbeitete und diskutierte praktikable, mit der laufenden Richtplanrevision und mit übergeordnetem Recht vereinbare Gegenvorschläge.

Mit der vom Regierungsrat empfohlenen Erklärung der Ungültigkeit durch den Grossen Rat wäre das Geschäft schon zu Beginn der Verhandlung erledigt. Das hätte zur Folge, dass

- der von der Kommission gutgeheissene Gegenvorschlag II nicht beraten werden könnte. Das Abstimmungskomitee hat diesen Gegenvorschlag akzeptiert und erklärt, dass bei erklärter Gültigkeit die Initiative zugunsten eines akzeptablen Gegenvorschlages zurückgezogen würde (siehe Gegenvorschlag II).

3/8

- sich der Prozess von der politischen auf die rechtliche Ebene verschieben würde, hat das Initiativkomitee doch beschlossen, im Falle der Erledigung des Geschäftes durch Ungültigkeit dies vor Bundesgericht anzufechten. Aufgrund von Recherchen rechnen sich die Initianten gute Chancen aus, vor Bundesgericht zu obsiegen.

Die Gültigkeitserklärung – bei gleichzeitiger Ablehnung der Initiative – hätte nach Ansicht der Kommissionsmehrheit folgende Vorteile:

- Der Gegenvorschlag II, den die Mehrheit der Kommission befürwortet, kann diskutiert werden – und nur der Gegenvorschlag, denn nach der Gültigkeitserklärung und anschliessendem Rückzug der Initiative entfällt die Diskussion über den Initiativtext.

- Die Initiative, die nach Meinung der Kommissionsmehrheit die Thurgauer Raumentwicklung zu stark beeinträchtigen würde, wäre damit endgültig vom Tisch; andernfalls steht die Unsicherheit eines (für die Initiative positiven) Gerichtsurteils im Raum.

- Das Geschäft bleibt Sache der Politik; der Grosse Rat – und bei einem allfälligen Behördenreferendum die Thurgauer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – entscheiden über eine Ergänzung unseres Planungs- und Baugesetzes, nicht die Justiz.

- Mehr als 5000 Thurgauerinnen und Thurgauer haben die Initiative unterschrieben. Ihr Wille – Kulturland schützen – würde mit der Diskussion im Rat gewürdigt; andernfalls würde eine „stark unterzeichnete Initiative mit juristischen Spitzfindigkeiten abgewürgt“. Das gehe am Volkswillen vorbei und trage zur Politikverdrossenheit bei.

- Dem Regierungsrat wie dem Grossen Rat bleibt eine (weitere) Auseinandersetzung vor Bundesgericht erspart. Der hier vorgeschlagene Weg lohnt sich allein schon deswegen. Fördern doch gerichtlichen Auseinandersetzungen in der Tat nicht das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik von Regierung und Grosse Rat.

Die Kommissionsmitglieder haben mit viel Engagement und Sachverstand den Gegenvorschlag II und diesen unüblichen aber nicht illegalen Weg erarbeitet. Die anwesenden Mitglieder des Initiativkomitees haben, gestützt auf Beschlüsse des Initiativkomitees, grosse Kompromissbereitschaft gezeigt.

Selbstverständlich ist der Beschluss zur Gültigkeit bzw Ungültigkeit „in einem ersten Schritt und unabhängig von der Frage eines allfälligen Gegenvorschlags“ zu fassen. Und: „Die vorberatenden Kommission könnte für den Fall, dass das Ratsplenum (...) die Gültigkeit bejahen würde, einen Gegenvorschlag im Sinn eines Eventualantrags ausarbeiten.“ (zit. Dr. R. Gonzenbach, Staatskanzlei mit Schreiben vom 19. 2. 2016). Dies ist mit vorliegendem Gegenvorschlag II erfüllt und die Mehrheit der vorberatenden Kommission dankt dem Grossen Rat, wenn der hier aufgezeigte Weg beschritten werden kann.

## Detailberatung

### Gesetzesinitiative zu §§ 17a und 72a PBG

Die mehrheitlich ablehnende Haltung der Kommission zur Initiative sei hier nur kurz zusammengefasst:

§ 17a Das Festsetzen des Baugebietes wie es die Initiative verlangt, widerspreche der Funktion des kantonalen Richtplans und sei mit der gegenwärtigen Richtplanrevision nicht vereinbar. Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt in Art. 8, dass die Kantone Richtpläne erlassen, die u.a. sicherstellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 entsprechen. Art. 15 wiederum besagt, dass „Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen“. Zudem postuliere Art. 9 Abs 2 und 3 die periodische Überarbeitung des Richtplans und die Anpassung an veränderte Bedingungen. Der Grosse Rat wäre widersprüchlich, den kantonalen Richtplan zu genehmigen und § 17a der Initiative gutzuheissen, welcher die Grösse des Baugebietes definitiv festlegt.

Der Wortlaut der Initiative – „Baugebiet (...) gemäss rechtskräftigen Zonenplänen“ - weist klar darauf hin, dass die Initiative in die kommunalen, behörde- und eigentümergeleiteten Zonenpläne eingreife. Würde die Initiative die Richtplanebene beschlagen – also „Siedlungsgebiet“, nicht „Baugebiet und Zonenpläne“ – wären die Probleme bei der Umsetzung bedeutend geringer. -> siehe Gegenvorschlag II, § 122a neu

§ 72a Der Nachweis der späteren vollständigen Ausschöpfung der zulässigen Nutzung in dieser allgemeingültigen Form – „bei jeder Baueingabe ist nachzuweisen (...) jederzeit die vollständige Ausschöpfung der zulässigen Nutzung“ – sei einerseits eine übermässige Einschränkung des Eigentums. Andererseits sei, da dieser Nachweis Teil der Baueingabe sei, mit vermehrten Einsprachen und Streitigkeiten zu rechnen, da dieser Nachweis relativ einfach anfechtbar sei. Auch wurde bezweifelt, dass mit diesem Instrument das Ziel – Verdichtung; bessere Ausnutzung des Baugebietes – erreicht werden könne.

Die Befürworter der Initiative machten geltend, dass seit 30 Jahren der Flächenausgleich als Planungsgrundsatz 2.2 im Richtplan aufgeführt sei. Dennoch verlöre der Thurgau jedes Jahr weit über 100 Hektaren Landwirtschaftsgebiet. Das übergeordnete Recht verlange nicht nur die oben erwähnte dynamische Betrachtung der Raumplanung, sondern auch den Erhalt der Fruchtfolgeflächen (RPG Art 3 Abs 2, Art 15), und von der Bautätigkeit seien in der Regel die FFF betroffen.

Zu § 72a der Initiative gebe es im Thurgau ein Beispiel: Die Gemeinde Sirnach verlange, wenn die Mindestausnutzung nicht ausgeschöpft sei, sei die Anordnung von

5/8

(Neu)bauten so zu gestalten, dass später die vorgeschriebene Mindestausnützung mit vollständiger Überbauung erreicht werden könne. Das Baureglement wurde vom Regierungsrat (RRB 774, 11.9.01) genehmigt.

### Gegenvorschlag II

#### § 18 Abs. 1 PBG

Eingehend diskutiert wurde die Ergänzung von § 18 Abs. 1 Ziffer 1 des PBG wie sie der Gegenvorschlag vorsieht: *1 a Bestimmungen über eine Mindestausnützung*

Gemäss den Initianten sind die heutigen (maximalen) Nutzungsziffern eine unnötige Beschränkung, ein in der Bevölkerung oft geäussertes Ärgernis, das den Bestrebungen nach innerer Verdichtung und sparsamem Umgang mit Bauland zuwider laufe. Massgebend seien die festgelegten Geschoszzahlen, Gebäudehöhen sowie Grenzabstände. Einschränkende Vorschriften über die Nutzung des erlaubten Volumens eines Gebäudes seien unnötig.

Andererseits wurde klargestellt, dass es raumplanerisch notwendig und sinnvoll sei, in einem bestimmten Areal eine entsprechende Dichte festlegen zu können. Zudem wäre die Abschaffung der maximalen Nutzungsziffern ein Systemwechsel, der den Rahmen dieser Initiative – sie hatte ursprünglich lediglich den Nachweis verlangt, dass eine Bau-parzelle so genutzt wird, dass zu einem späteren Zeitpunkt die noch nicht ausgeschöpfte Ausnutzung erreicht werden könne – deutlich sprengen würde.

Der erste Gegenvorschlag verlangte den Ersatz des Begriffs „*Nutzungsziffern*“ durch „*minimale Nutzungsziffern*“ (§ 18 Abs. 1 Ziffer 1). Der neue Passus wäre gleichbedeutend gewesen mit der Abschaffung jeglicher maximalen Nutzungsziffern. Das hätte wohl den Zielen der Initianten entsprochen, wäre jedoch ein Systemwechsel mit weitreichenden Folgen gewesen (siehe oben). Ein in der Kommission eingebrachter Antrag lautete, Ziffer 1 sei wie folgt zu ergänzen: 1. „*Nutzungsziffern, in der Regel Bestimmungen über eine Mindestausnützung*“. Der Gegenvorschlag II hingegen verlangte eine neue Ziffer 1a: *Bestimmungen über eine Mindestausnützung* – und obsiegte deutlich.

Ergänzend sei noch auf die Verbindlichkeit dieser Ziffern 1 – 16 in § 18 Abs 1 des PBG hingewiesen. Im einleitenden Satz des besagten § sind die Erfordernisse unter Ziffer 1 – 16 im Baureglement „soweit erforderlich“ zu regeln. Im Baureglement der Gemeinde können diese Punkte geregelt werden – eine Vollständigkeit wird aber nicht verlangt.

#### § 122a PBG

Die wesentlichen Unterschiede zur eingereichten Gesetzesinitiative sind:

##### 1. Siedlungsgebiet

Der Gegenvorschlag II sieht eine neue Übergangsbestimmung § 122a unter dem Titel „*Gesamtfläche des Siedlungsgebietes*“ vor. Im Unterschied zur Initiative greift der Gegenvorschlag damit nicht auf der kommunalen Ebene der Baugebiete ein, sondern bezieht sich auf den Richtplan. Zum Siedlungsgebiet gehören überbaute und nicht überbaute Bauzonen, aber auch die Richtplangebiete, in denen neue Bauzonen ausgeschrieben werden können. (Kantonaler Richtplan: gelbe Flächen) Ebenfalls zum Siedlungsgebiet gehören jene nicht verorteten Reserven für Erweiterungen bestehender Betriebe, für Neuansiedlung von Betrieben, für Strategische Arbeitszonen und für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse.

Der Gegenvorschlag II baut auf der gegenwärtigen Richtplanrevision auf, indem er verlangt, dass die Gesamtfläche des Siedlungsgebietes „*nach der Anpassung des kantonalen Richtplans an Artikel 38a Absatz 1 und Artikel 8a Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung*“ nicht vergrössert werden darf. Die erwähnten RPG-Artikel verlangen, dass die Kantone (...) ihre Richtpläne an die Anforderungen des RPG anpassen, was mit Art 8a bedeutet, dass der Kanton festzulegen hat, „*wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird*“. Der Gegenvorschlag bezieht sich mit seiner Festsetzung des Siedlungsgebietes also explizit auf den Zustand nach Abschluss der Richtplanrevision. Bestimmungen zum Verschieben von Siedlungsgebiet sind nicht erforderlich, da lediglich die Gesamtfläche festgesetzt wird.

## 2. Zeitliche Begrenzung

Im Weiteren verlangt der Gegenvorschlag II, dass die „*im Richtplan festgesetzte Gesamtfläche des Siedlungsgebietes bis zum 31. Dezember 2040 nicht vergrössert werden darf*“. Diese Jahrzahl entspricht dem vom Amt für Raumentwicklung vorgesehenen Richtplanhorizont (25 Jahre) – siehe auch Richtplanentwurf März 16, Siedlungsgebiet; Planungsgrundsatz 1.1 A. Der Gegenvorschlag II fügt sich damit auch hier in die aktuelle Richtplanrevision ein. Die zeitliche Beschränkung räumt zudem jene Einwände beiseite, die seitens der Regierung zur Empfehlung führten, die Initiative sei ungültig zu erklären; da sie mit dem übergeordneten Recht (RPG Art. 9 / Art. 21 Abs 2) nicht vorbehaltlos vereinbar sei.

Die gegenwärtige Richtplanrevision ist von diesem Gegenvorschlag nicht tangiert. Er unterstützt die Bestrebung des revidierten RPG und der Richtplanrevision, Kulturland langfristig zu erhalten und die Siedlungen (massvoll) zu verdichten. Zu bedenken sei allerdings, dass es „eng“ werden könnte, falls die Wachstumsprognosen, auf denen die Richtplanrevision fusst, massiv überschritten würden. Dann hätten wir bis 2040 keine Möglichkeit, weiteres (Landwirtschafts-)Gebiet ins Siedlungsgebiet zu überführen. Trotz dieses Einwands stimmte die Mehrheit der Kommission dem Gegenvorschlag zu, denn die Richtplanrevision geht bereits von einem hohen Bevölkerungswachstum aus, und die heutige Bauzonenreserve beträgt 1300 ha. Schliesslich sei erwähnt, dass es das Ziel der Kulturlandinitiativen ist, in diesem Falle das Kulturland vor Zersiedlung zu schützen und eine optimale Nutzung des Siedlungsgebietes zu verlangen.

7/8

Wie bereits erwähnt, ist das Initiativkomitee bereit, ihre eingereichte Gesetzesinitiative zugunsten dieses Gegenvorschlages zurückzuziehen.

### **Erläuterungen zu den Paragraphen (Gegenvorschlag II)**

**Zu § 18 Abs. 1 Ziff. 1a:** Diese Ergänzung wurde in der Kommissionssitzung vom 25. Januar 2016 als „Kompensation“ für den im Gegenvorschlag weggelassenen § 72a gemäss Initiativtext beschlossen.

**Zu § 122a:** Art. 38a RPG ist eine Übergangsbestimmung zur Änderung des RPG vom 15. Juni 2012. Absatz 1 lautet: *„Die Kantone passen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 an.“*

Art 8a Abs 1 lit a RPG bestimmt, dass der Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere festlegt, *„wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird.“*

Der vorgeschlagene neue § 122a verweist explizit auf den Anpassungsauftrag nach Art 38 RPG, womit sichergestellt wird, dass sich das „Moratorium“ auf den revidierten, dem Bundesrecht entsprechenden Richtplan bezieht. Im neuen Richtplan wird die Gesamtfläche des Siedlungsgebietes unter Einbezug der noch nicht verorteten Kontingente (für Arbeitszonen etc.) in ha beziffert. Diese Zahl soll bis 2040, also einem ordentlichen Richtplanhorizont, nicht mehr vergrössert (wohl aber verkleinert) werden können.

Da nur die Gesamtfläche fixiert wird, können örtliche Verschiebungen konkreter Flächen des Siedlungsgebietes ohne weiteres erfolgen. Eine spezielle Bestimmung zum Flächenausgleich ist nicht mehr erforderlich.

Da der neue § 122a nur temporär Wirkung entfalten soll, ist die Bestimmung systematisch als Schlussbestimmung in das PBG einzufügen.

Münchwilen, den 25. April 2016  
onspräsident

Der Kommissi-

Toni Kappeler

**Beilage:**

8/8

- Fassung Volksinitiative
- Gegenvorschlag II vorbereitende Kommission
- Ablauf der Beratung einer Volksinitiative; adaptiert auf Gesetzesinitiative „Ja zu einer intakten Thurgauer Kulturlandschaft“