

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Protokoll vom 27. Oktober 2015

Nr. 818

Teilrevision kantonaler Richtplan Thurgau Kenntnisnahme Richtplanprozess, Festlegung Richtplanentwurf vom 8. Oktober 2015, diverse Anpassungen aufgrund der Gemeindegespräche

I. Ausgangslage

Als Folge der per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) unterzieht der Kanton Thurgau den kantonalen Richtplan (KRP) derzeit einer Teilrevision. Mit Beschluss Nr. 385 vom 21. April 2015 hat der Regierungsrat den Richtplanentwurf vom 31. März 2015 als Basis für die weitere Arbeit festgelegt. Als zusätzliche Vorgabe für die Revisionsarbeiten wurden der Schwellenwert, ab welchem Umlagerungen von Bauzonen im Bereich der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) zu prüfen sind, bei 85% (gemeindespezifische Auslastung) und der Schwellenwert zur Reduktion von kommunalen Richtplangebieten im Bereich der WMZ bei 90% (gemeindespezifische Auslastung) festgelegt.

Das Amt für Raumentwicklung (ARE TG) wurde mit demselben Beschluss beauftragt, im Rahmen der anstehenden Gemeindegespräche

- die zur Umlagerung geeigneten Flächen (WMZ) zu thematisieren und diese in den Richtplandetailkarten 1:10'000 aufzuführen,
- die erforderlichen Richtplangebietsreduktionen (WMZ) und Siedlungsgebietsanpassungen im Bereich der Arbeitszonen, der öffentlichen Zonen und der Spezialbauzonen zu thematisieren und das Siedlungsgebiet in der Richtplankarte entsprechend festzulegen.

In der Folge hat das ARE TG für alle 80 Gemeinden ein Dossier erstellt mit den gemeindespezifischen Fakten und dem konkreten Handlungsbedarf im Bereich der WMZ, der Arbeitszonen und der öffentlichen Zonen. Diese Dossiers wurden den Gemeinden im Rahmen von sechs im April 2015 durchgeführten Diskussionsveranstaltungen in den Regionalplanungsgruppen abgegeben und erläutert. Sie dienten den Gemeinden zur Vorbereitung auf das erste Gemeindegespräch.

In den drei Wochen vor und nach den Sommerferien 2015 hat das ARE TG mit allen Thurgauer Gemeinden das erste Gemeindegespräch zur Festlegung des Siedlungsge-

biets in der Richtplankarte durchgeführt. Die Gespräche haben gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen noch Diskussions- bzw. Anpassungsbedarf besteht.

Das Departement für Bau- und Umwelt (DBU) legt nun den Bericht „Teilrevision kantonalen Richtplan Thurgau, Arbeitspapier III zum aktuellen Stand der Teilrevision des kantonalen Richtplans Thurgau zu Händen des Regierungsrates (mit Anträgen)“ vom 8. Oktober 2015 vor. Der Bericht ist eine Weiterführung des Berichts vom 17. März 2015, der zum RRB Nr. 385 vom 21. April 2015 führte. Der Bericht zeigt den aktuellen Arbeitsstand, macht Aussagen zu den seit dem März 2015 getätigten und noch bevorstehenden Arbeiten im Rahmen des Gesamtprozesses und enthält konkrete Anträge an den Regierungsrat.

II. Anpassungen aufgrund der Gemeindegespräche

Umgang mit „Bagatellfällen“

Gemäss den neuen Erkenntnissen des ARE TG verfügen die fünf Gemeinden Bettwiesen, Braunau, Hauptwil-Gottshaus, Kesswil und Raperswil über einen äusserst kleinen Handlungsbedarf im Bereich der Bauzonen oder Richtplangebiete (WMZ, Handlungsbedarf: 0 ha bis -0.2 ha). Bei diesen fünf „Bagatellfällen“ ist auf die Umsetzung des Handlungsbedarfs zu verzichten (Handlungsbedarf neu: 0.0 ha, vgl. Anhang 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015).

Umgang mit eingeschossigen Wohnzonen am See

Mehrere Gemeinden verfügen über eingeschossige Wohnzonen am See mit einer äusserst tiefen Raumnutzerdichte. Diese Zonen sind in der Regel mit kleinen, als Zweitwohnung genutzten Ferien- oder Wochenendhäusern überbaut und drücken auf die Auslastungen der betroffenen Gemeinden. Weil in diesen Gebieten eine höhere bauliche Dichte aufgrund der Lage und des Landschaftsbildes auch längerfristig nicht erwünscht ist, werden die entsprechenden Flächen bei der Kapazitätsberechnung nicht als WMZ berücksichtigt, sondern als objektbezogene Spezialbauzonen.

Die Gesamtbetrachtung aller im Kanton Thurgau gelegenen eingeschossigen Wohnzonen am See hat ergeben, dass der Schwellenwert sinnvollerweise bei 6 Raumnutzern / ha festgelegt werden kann. Betroffen sind damit die sechs Gemeinden Berlingen, Ermentingen, Eschenz, Mammern, Romanshorn und Steckborn. Dadurch erhöht sich die gemeindespezifische Auslastung in diesen sechs Gemeinden und in fünf Gemeinden ändert sich auch der Handlungsbedarf (vgl. Anhang 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015).

Anpassungen von Raum- und Dichtetypen (Anpassung Raumkonzept- und Dichtetypenkarte)

Im Rahmen der Gemeindegespräche sind die acht in Tabelle 1 aufgeführten Anträge zur Anpassung von Raum- und Dichtetypen eingegangen. Die Anträge wurden nach verschiedenen Kriterien, insbesondere nach den effektiven Dichtewerten, den Lageei-

genschaften, der Geometrie der Fläche und der Flächengrösse beurteilt. Alle acht Anträge können positiv beurteilt werden.

Mit der Anpassung von Raum- und Dichtetypen verändert sich sowohl die gemeinde-spezifische Auslastung als auch der Handlungsbedarf der direkt betroffenen acht Gemeinden. In diesen Fällen führt dies ausnahmslos zu einer Vergrösserung des zulässigen Siedlungsgebiets. Durch diese Anpassungen ändert sich aber systembedingt auch die gemeindespezifische Auslastung marginal in allen anderen Thurgauer Gemeinden. Dies führt bei einigen Gemeinden auch zu einem veränderten Handlungsbedarf, wobei sich dadurch das zulässige Siedlungsgebiet je nach Gemeinde und Dichtetyp sowohl vergrössern als auch verkleinern kann. Weil das Ausmass der zusätzlich erforderlichen Siedlungsgebietsreduktionen relativ bescheiden ist (3.9 ha), ist der Handlungsbedarf ausschliesslich in all jenen Thurgauer Gemeinden anzupassen, bei denen die acht Änderungsanträge zu einer Vergrösserung des zulässigen Siedlungsgebiets führen (vgl. Anhang 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015).

Tabelle 1: Änderungsanträge Raum- und Dichtetypen (inkl. Beurteilung)

Gemeinde (Ortsteil)	Zuteilung gemäss RRB Nr. 385	Zuteilungsantrag	Beurteilung
Aadorf (Guntershausen)	Kulturlandschaft (3)	Kompakter Siedlungsraum (2b)	Positiv
Amriswil (Egg, Gizenhaus, Obermühle)	Urbaner Raum (1a)	Kulturlandschaft (3)	Positiv
Eschenz (ganze Gemeinde)	Kompakter Siedlungsraum (2b), teilweise Kulturlandschaft (3)	Kulturlandschaft (3)	Positiv
Kesswil (ganze Gemeinde)	Kompakter Siedlungsraum (2b)	Kulturlandschaft (3)	Positiv
Münsterlingen (Landschlacht)	Kompakter Siedlungsraum (2a)	Kompakter Siedlungsraum (2b)	Positiv
Salenstein (ganze Gemeinde)	Kompakter Siedlungsraum (2b), teilweise Kulturlandschaft (3)	Kulturlandschaft (3)	Positiv
Salmsach (Hungerbühl)	Urbaner Raum (1b)	Kulturlandschaft (3)	Positiv
Wagenhausen (ganze Gemeinde)	Kompakter Siedlungsraum (2b), teilweise Kulturlandschaft (3)	Kulturlandschaft (3)	Positiv

Umlagerung von Bauzonen

Im RRB Nr. 385 vom 21. April 2015 ist der Regierungsrat davon ausgegangen, dass insgesamt neun Gemeinden von Umlagerungsforderungen betroffen sein werden und in diesen neun Gemeinden total 20 ha raumplanerisch sinnvoll umgelagert werden können.

Nach der im Rahmen des ersten Gemeindegesprächs geführten Diskussion der zur Umlagerung geeigneten Flächen hat sich die Anzahl der von Umlagerungsforderungen betroffenen Gemeinden von neun auf fünf und die gesamtkantonale Umlagerungsfläche von rund 20 ha auf rund 7 ha reduziert (vgl. Anhang 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015). Begründen lassen sich diese Reduktionen durch den vorgesehenen Umgang mit „Bagatellfällen“, durch den geplanten Umgang mit eingeschossigen Wohnzonen am See, durch die Anpassung von Raum- und Dichtetypen und nebenbei auch durch die Nichtberücksichtigung von Reservebauzonen, die keine rechtskräftigen Bauzonen sind.

Regionale Umverteilung von Siedlungsgebieten

Mit der Festsetzung 1.1 C im Richtplanentwurf vom 31. März 2015 wird den Gemeinden die Möglichkeit geboten, unter Berücksichtigung gewisser Vorgaben das in der Richtplankarte festgesetzte Siedlungsgebiet im Rahmen eines ordentlichen und regional abgestimmten Verfahrens räumlich anders anzuordnen.

Im Rahmen der Gemeindegespräche wurde von einzelnen Gemeinden bereits der Wunsch geäußert, den in den Faktenblättern ausgewiesenen gemeindespezifischen Handlungsbedarf im Bereich der Richtplangebiete über Gemeindegrenzen hinweg zu betrachten und eine regionale Umverteilung von Siedlungsgebieten noch vor der Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte vorzunehmen.

Damit die entsprechenden Begehren noch im Rahmen des laufenden Richtplanänderungspakets berücksichtigt werden können, sind diese möglichst schnell, spätestens aber bis Ende November 2015 dem ARE TG zur Prüfung einzureichen. Für alle anderen Gemeinden besteht die Möglichkeit zur regionalen Umverteilung von Siedlungsgebieten auch nach der Genehmigung des teilrevidierten KRP durch den Bundesrat.

Konkrete Umverteilungsbegehren haben Folgendes zu berücksichtigen: Eine plausible, über das geforderte Mass hinausgehende verstärkte innere Verdichtung ist sinnvoll und möglich. Im Weiteren werden bei einer angestrebten Umverteilung grundsätzlich Raumnutzer (RN) „verlagert“. Weil sich dadurch die für die Kapazitätsberechnung erforderlichen Wachstumsraten in den betroffenen Gemeinden auch langfristig ändern, ist eine Zustimmung aller betroffenen Gemeinden erforderlich. Aufgrund der neuen Wachstumsraten lassen sich die zulässigen Siedlungsgebietsflächen der betroffenen Gemeinden und damit verbunden der Handlungsbedarf neu berechnen. Die „Verlagerung“ von RN führt dabei nicht zwingend zu einem flächengleichen Siedlungsgebietsabtausch.

Damit die Anforderungen des Bundes, das definierte Entwicklungsziel des Kantons und die damit verbundene Wachstumsverteilung eingehalten werden können, ist eine „Verlagerung“ von RN in der Regel nur innerhalb des gleichen Raumtyps möglich. Bei einer „Verlagerung“ von RN in einen anderen Raumtyp, ist der Nachweis („Dichtenachweis“) zu erbringen, dass die am ursprünglichen Ort geforderte Dichte auch am neuen Standort sinnvoll erreicht werden kann. Letztlich ist im Zusammenhang mit einem Umverteilungsbegehren auch eine Gesamtbeurteilung des ARE TG erforderlich. Zu beurteilen sind dabei neben der Standortgunst auch die quantitativen Aspekte einer Umverteilung.

Umgang mit Spezialbauzonen

Bauzonen, die weder zu den WMZ, noch zu den Arbeitszonen oder den öffentlichen Zonen gehören, werden als Spezialbauzonen bezeichnet. Zu den Spezialbauzonen gehören beispielsweise Campingzonen, Schrebergartenzonen, Zonen für spezielle Sportanlagen, Gartenbauzonen, etc. Gewisse Vorhaben in Spezialbauzonen wären grund-

sätzlich auch in einer öffentlichen Zone zonenkonform und könnten daher das hierfür bereitgestellte Kontingent beanspruchen. Für alle anderen Vorhaben, die auf eine Spezialbauzone angewiesen sind, war die Suche nach Lösungen im Rahmen der Gemeindegespräche vorgesehen. Als Folge davon wurden die Gemeinden im Vorfeld der Gemeindegespräche entsprechend informiert und aufgefordert, dem ARE TG den künftigen Bedarf an Spezialbauzonen im Rahmen des ersten Gemeindegesprächs parzellenscharf mitzuteilen, damit die erforderlichen Flächen in der Richtplankarte als Siedlungsgebiet abgebildet und zu gegebener Zeit auch eingezont werden können.

Die Gemeindegespräche haben gezeigt, dass die Vorstellungen über künftige Vorhaben oft noch zu wenig konkret waren, um das erforderliche Siedlungsgebiet in der Richtplankarte parzellenscharf abbilden zu können. Im Gegenzug reichten die vorhandenen Unterlagen dem ARE TG für eine abschliessende Beurteilung auch oftmals nicht aus (mit der Festsetzung einer noch nicht abschliessend beurteilten Fläche als Siedlungsgebiet hätte man dem Grundeigentümer unter Umständen ein falsches Signal gesendet). Letztlich hat sich auch gezeigt, dass eine mittel- bis langfristige Abschätzung des Bedarfs (inkl. Verortung) für die Gemeinden äusserst schwierig ist.

Aus all diesen Gründen ist im Bereich der Spezialbauzonen folgende Änderung vorgesehen: Im Richtplanentwurf wird unter der Festsetzung 1.1 B neben den bereits bestehenden Kontingenten für Arbeitszonen und öffentliche Zonen ein zusätzliches Kontingent für Spezialbauzonen eingeführt (Bst. e, 20 ha). Das Kontingentensystem erlaubt einen flexiblen Umgang mit künftigen Vorhaben, da diese zum heutigen Zeitpunkt nicht als Siedlungsgebiet in der Richtplankarte abgebildet werden müssen. In Analogie zur räumlichen Festlegung des Siedlungsgebiets gemäss Festsetzung 1.1 B Bst. b, c, d und Festsetzung 1.1 C soll die räumliche Festlegung des Siedlungsgebiets gemäss Festsetzung 1.1 B Bst. e als Fortschreibung des Richtplans erfolgen. Neben Festsetzung 1.1 B ist daher auch Festsetzung 1.1 E entsprechend anzupassen.

III. Kantonale Planungszonen und Massnahmen gegen die Baulandhortung

Erlass kantonalen Planungszonen

Sobald zwischen den fünf von Umlagerungsforderungen betroffenen Gemeinden und dem ARE TG bezüglich der konkreten in den Richtplandetailkarten festzusetzenden Umlagerungsflächen Einigung besteht, gilt es diese vorab und vorsorglich mittels einer Planungszone planungsrechtlich zu sichern. Damit kann sichergestellt werden, dass die Umsetzung des teilrevidierten KRP mit den darin enthaltenen Planungsabsichten nicht erschwert oder gar gefährdet wird. Als geeignetes Instrument zur planungsrechtlichen Sicherung von Umlagerungsflächen bietet sich das Instrument der Planungszone gemäss Art. 27 RPG an. Der Zweck solcher Planungszonen besteht gerade in der Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Baubewilligungen können aber erteilt werden, wenn ein Vorhaben die vorgesehene Neuordnung nicht erschwert. Die

6/8

Planungszone hat demnach zur Folge, dass im betroffenen Umfang die Anwendung des (noch) geltenden Rechts im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Rechts ausgesetzt wird. Insbesondere kann damit vermieden werden, dass auf den heute noch unüberbauten, zur Umlagerung vorgesehenen Bauzonen, noch Gebäude errichtet werden, die eine allfällige spätere Umlagerung verhindern würden.

Gemäss § 32 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, RB 700) sind im Kanton Thurgau grundsätzlich die Gemeinden dazu befugt, Planungszone zu erlassen. Die Übergangsbestimmungen der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) vom 28. Juni 2000 zu den Änderungen des RPG vom 2. April 2014, um welche es sich vorliegend handelt, sehen unter Art. 52a Abs. 3 vor, dass in Kantonen, die ausschliesslich die Gemeinden für die Bestimmung von Planungszone als zuständig erklärt haben, diese Kompetenz bis zur Genehmigung der Richtplananpassung nach Art. 38a Abs. 2 RPG auch der Kantonsregierung zusteht. Diese Kompetenz bleibt auch für die Aufhebung und die Verlängerung von Planungszone nach Art. 27 RPG bestehen.

Weil es sich bei der Anpassung des KRP an die Anforderungen des revidierten RPG um ein Vorhaben von kantonaler Bedeutung handelt und weil die Gleichbehandlung aller betroffenen Gemeinden gewährleistet sein soll, ist es im vorliegenden Fall sinnvoll und zweckmässig, wenn der Regierungsrat von der erwähnten Kompetenz Gebrauch macht und für den oben erwähnten Zweck kantonale Planungszone erlässt. Die betroffenen Gemeinden wurden über einen allfälligen Erlass solcher kantonaler Planungszone vorinformiert. Die informativen Gespräche haben dabei gezeigt, dass die betroffenen Gemeinden den Erlass von kantonalen Planungszone anstelle von kommunalen Planungszone grundsätzlich befürworten, Beschlüsse liegen diesbezüglich aber keine vor.

Weil die Planungszone lediglich für den Zeitraum von zwei Jahren gelten und aus triftigen Gründen um höchstens zwei Jahre verlängert werden können, muss der im Richtplanentwurf vom 31. März 2015 aufgeführte Zeitraum im Planungsauftrag 1.5 A von vier Jahren auf zwei Jahre reduziert werden. Damit kann sichergestellt werden, dass die Planungszone bis zur Erfüllung des Auftrags auch aufrechterhalten bleiben können.

Massnahmen gegen die Baulandhortung

Der Kanton Thurgau verfügt insgesamt über hinreichende Bauzone reserven für den Bedarf der nächsten 15 Jahre. Die Gemeindegespräche haben aber gezeigt, dass ein beträchtlicher Teil dieser Flächen von den jeweiligen Grundeigentümern gehortet wird und damit für eine bauliche Entwicklung vorerst nicht zur Verfügung steht. Viele Gemeindevertreter wiesen diesbezüglich ergänzend darauf hin, dass ihnen kaum Möglichkeiten zur Verfügung stünden, um Eigentümer rechtskräftiger Bauzone zur Mobilisierung ihrer Liegenschaften zu bewegen. Sie stufen die Baulandhortung als ernsthaftes Problem ein, das sie in ihrer Entwicklung, auch nach innen, stark einschränke.

7/8

Das DBU sieht daher vor, griffige Bestimmung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ins PBG zu integrieren und damit den entsprechenden Gesetzgebungsauftrag von Art. 15 Abs. 2 RPG zu erfüllen. Das Geschäft wird dem Regierungsrat separat unterbreitet.

IV. Nächste Schritte

Das ARE TG wird in den nächsten Wochen mit all jenen Gemeinden Kontakt aufnehmen, bei denen die Einigung bezüglich des in der Richtplankarte festzulegenden Siedlungsgebiets noch nicht vorliegt. Zusammen mit diesen Gemeinden bestimmt das ARE TG das gemeindespezifische weitere Vorgehen zur Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte und legt, sofern erforderlich, den Besprechungstermin für das zweite Gemeindeggespräch im Zeitraum von Ende November 2015 bis spätestens Ende Januar 2016 fest. Daneben überarbeitet das ARE TG in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Fachstellen bis Ende Januar 2016 auch Teile der Richtplankapitel 2 bis 5. Die verwaltungsinterne Vernehmlassung kann damit voraussichtlich Anfang März 2016, die öffentliche Bekanntmachung Ende Juni / Anfang Juli 2016 gestartet werden.

Die Auswertung der ersten Gemeindeggespräche hat gezeigt, dass eine seriöse Nachbearbeitung der Gespräche zur Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte mehr Zeit beansprucht als ursprünglich angenommen. Die aktuelle Zeitplanung zur Teilrevision des KRP Thurgau weist daher gegenüber der im Bericht vom 17. März 2015 aufgeführten Zeitplanung eine rund dreimonatige Zeitverzögerung aus.

Auf Antrag des Departementes für Bau und Umwelt

beschliesst der Regierungsrat:

1. Vom Bericht vom 8. Oktober 2015 „Teilrevision kantonaler Richtplan Thurgau, Arbeitspapier III zum aktuellen Stand der Teilrevision des kantonalen Richtplans Thurgau zu Händen des Regierungsrats (mit Anträgen)“ wird Kenntnis genommen.
2. Der gegenüber dem Richtplanentwurf vom 31. März 2015 in den folgenden Punkten überarbeitete Richtplanentwurf vom 8. Oktober 2015 (vgl. Anhang 3 des Berichts vom 8. Oktober 2015) wird als Basis für die weitere Arbeit festgelegt:

Kapitel 0.3	Raumkonzeptkarte
Kapitel 1.1	Festsetzung 1.1 B und 1.1 E
Kapitel 1.2	Dichtetypenkarte
Kapitel 1.5	Planungsauftrag 1.5 A

8/8

3. Das Amt für Raumentwicklung wird beauftragt

- die im Anhang 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015 aufgeführten neuen Handlungsbedarfe im Bereich der Bauzonen und Richtplangebiete (WMZ) bei der Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte umzusetzen,
- die bis Ende November 2015 vorliegenden regionalen Umverteilungsvorschläge zu prüfen und bei der Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte entsprechend zu berücksichtigen.

4. Das Departement für Bau und Umwelt (DBU) wird beauftragt, dem Regierungsrat zu gegebener Zeit den Erlass von Planungszonen im Sinn von Ziffer III der Erwägungen zu beantragen.

5. Mitteilung an:

- Alle Departemente und die Staatskanzlei
- Amt für Raumentwicklung (mit den Akten)
- Alle Gemeinden (Versand durch ARE TG mit Anhang 3 und 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015)
- Mitglieder der Raumplanungskommission des Grossen Rates (Versand durch ARE TG mit Anhang 3 und 4 des Berichts vom 8. Oktober 2015)

Für richtige Ausfertigung

Der Staatsschreiber

