

Entwurf Planungs- und Baugesetz: KGV-Bemerkungen zu einzelnen Vorschriften

(Anhang zur Vernehmlassung vom 30. August 2012)

Art. 1 ff. (Allgemeine Bestimmungen)

Es fehlt eine klare Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gemeinden und Kanton, wie sie im geltenden Baugesetz vorhanden ist. Insbesondere die heute klare Verantwortung und Kompetenz der Gemeinden in der Ortsplanung soll beibehalten und ausdrücklich erwähnt werden.

Art. 6 (Kommunaler Richtplan)

Neu ist die Genehmigung des kommunalen Richtplans durch die zuständige kantonale Stelle vorgesehen. Dies führt gegenüber heute zu zusätzlichem administrativen Aufwand bei den zuständigen kantonalen Stellen. Die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen fehlen dann anderweitig, z.B. bei der Vorprüfung und Genehmigung von Ortsplanungserlassen, insbesondere von Überbauungsplänen. Nachdem auch die Rahmennutzungspläne, d.h. Zonenplan und Baureglement sowie die Sondernutzungsplänen unverändert der Genehmigung der zuständigen kantonalen Stelle bedürfen, fragt sich, wie weit es mit der Autonomie der Gemeinden und der Selbstverantwortung der Unternehmen in diesem Bereich noch her ist.

Art. 8 (Erschliessung und Ausstattung der Bauzonen)

Es genügt, wenn die politische Gemeinde für die rechtzeitige Erschliessung zusammen mit den investierenden Unternehmen zuständig ist. Den Aufgabenkatalog im Zusammenhang mit dem Planungs- und Baugesetz um die sogenannte „Ausstattung“ zu erweitern, besteht kein Anlass. Auch der Bericht selbst enthält keine Begründung, weshalb diese Ausdehnung notwendig ist. Nach dem Grundgedanken, keine Anordnung ohne Kontrolle, müssen sich auch die Verbände unter dem Aspekt der Effizienz der Verwaltungen und der Kosteneinsparung beim Gemeinwesen dafür einsetzen, unnötige Vorschriften zu vermeiden. Die Ausdehnung auf die Ausstattung gehört dazu.

Art. 11 (Wohn-/Gewerbebezonen)

In Wohn-/Gewerbebezonen sollen nebst Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sein. Das entspricht der heutigen Regelung. Wenn in derselben Bestimmung Gewerbebetriebe mit grösserem Verkehrsaufkommen ausgeschlossen werden sollen, ist dies ein Widerspruch. Zudem wird die Wirtschaftsfreiheit der in solchen Zonen ansässigen Betriebe und Unternehmungen ernsthaft tangiert. Soweit die übrigen Voraussetzungen gegeben sind, besteht ein Anspruch auf die Erteilung einer Bewilligung für eine gewerbliche Nutzung in solchen Zonen. Bestehende Betriebe müssen erweitern können. Das Strassennetz ist auf diese Betriebe auszurichten. Es kann nicht sein, dass im Nachhinein durch einschränkende Zonenvorschriften bestehende Betriebe auf ihre Bestandesgarantie beschränkt werden. Falls notwendig sind bestehende Engpässe im Strassennetz zu beseitigen, und nicht umgekehrt sollen sich bestehende Betriebe bzw. die ansässigen Gewerbe-, Dienstleistungs- oder Industrieunternehmen auf zunehmenden Durchgangsverkehr Rücksicht nehmen müssen. Im Übrigen bieten die geltenden gesetzlichen Grundlagen namentlich des

eidgenössischen Umweltschutzrechts (Lärmschutz, Luftreinhaltung) genügend Ansatzpunkte, um bei Bedarf einschreiten zu können.

Art. 12 (Arbeitszonen)

Grundsätzlich wird die Zusammenfassung von Gewerbe-Industrie- und Industriezonen zu Arbeitszonen begrüsst. Die sehr allgemein gehaltene und damit weit interpretationsfähige Bestimmung von Abs. 2 ist aber ersatzlos zu streichen. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit oder der Eigentumsгарantie dürfen nur ausnahmsweise und aufgrund der geltenden einschränkenden gesetzlichen Rahmenbedingungen erfolgen. Für weitergehende Einschränkungen derart allgemeiner Art, wie sie nun vorgeschlagen werden, besteht kein Anlass. Auch im Bericht finden sich keine Hinweise, weshalb das angesprochene Thema bisher nicht im Rahmen der geltenden Vorschriften gelöst werden konnte.

Sodann ist in Abs. 1 von Art. 12, ebenso in Abs. 2 von Art. 15 (Intensiverholungszone), von den zulässigen Personalwohnungen oder Wohnung die Rede. Der Begriff „Wohnungen“ erscheint als zu einschränkend. Vielmehr sollte von zulässigem Wohnraum gesprochen werden. Die unterschiedlichen Formulierungen in Art. 12 Abs. 1 und Art. 15 Abs. 2 werfen zudem die Frage auf, ob damit Unterschiedliches gemeint ist. Art. 12 Abs. 1 spricht davon, dass Wohnungen zulässig sind, soweit sie für die Arbeitsplatznutzungen nötig sind. Art. 15 Abs. 2 erklärt sie für zulässig, soweit sie betriebsnotwendig sind. Die Formulierung im geltenden Baugesetz ist klarer.

Art. 16 (Zone für öffentliche Bauten und Anlagen)

Weshalb ein Regelungsbedarf für Abs. 3 besteht, wonach die politische Gemeinde die Zweckbestimmung sowie die Grundzüge der *Überbauung* und Gestaltung festzulegen hat, und zwar im Rahmennutzungsplan, kann dem Bericht nicht entnommen werden. Es handelt sich um administrativen Mehraufwand für Planungsbüros und Gemeinden. Das ist abzulehnen.

Art. 17 (Entwicklungszonen)

Auf den ersten Blick macht die Schaffung einer sogenannten Entwicklungszone durchaus Sinn, weil bei Arealentwicklungen vorab im innerstädtischen Bereich nicht von vornherein klar ist, welche Nutzungen letztlich dort platziert werden und wirtschaftlich erfolgreich sind. Da dies aber auch einem Zeitenwandel untersteht, muss mit solchen Unsicherheiten gelebt werden. Der Lösungsansatz im Entwurf lässt die Frage offen, wie lange solche Entwicklungszonen als solche bestehen, und ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sie in eine der übrigen Zonen, wohl in eine Arbeitsplatz- oder in eine Wohn-Gewerbezone, umgewandelt werden kann oder muss. Gerade in Stadtkernen ist mit Art. 28^{septies} des geltenden Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) bereits eine brauchbare gesetzliche Grundlage für solche Arealentwicklungen vorhanden. Dazu kommt, dass die Gemeinde gemäss Abs. 2 von Art. 17 bereits im Rahmennutzungsplan Entwicklungsziele, Nutzungsarten sowie zulässige Gebäudedimensionen und Abstände festzulegen hat. Solche Leitplanken stehen in der Regel erst nach Abschluss eines entsprechenden Planungsverfahrens fest. Dann aber braucht es solche Entwicklungszonen eigentlich nicht mehr, weil dann die Grundnutzungen bekannt sind und darauf mit den entsprechenden herkömmlichen Zonenarten reagiert wer-

den kann. Durch das Enteignungsrecht, aber auch die Möglichkeit, die Beseitigung bestimmter Bauten anordnen zu können, wird massiv in die Eigentumsfreiheit der betroffenen Grundeigentümer eingegriffen. Die Voraussetzungen, unter denen ein Enteignungsrecht Platz greifen soll, sind völlig unklar. Was heisst das, dass die Verfügbarkeit für die Erreichung der Entwicklungsziele unerlässlich sein soll? Sollen auch bereits überbaute Grundstücke enteignet werden können? Betrifft dies lediglich freie Flächen zwischen bereits überbauten Grundstücken? Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einem Extremfall ein einziger Grundeigentümer die Entwicklung eines gesamten Quartiers durch seine Eigentümerstellung blockieren kann. Dass dies für die Betroffenen und die übrigen Grundeigentümer, aber auch für die Gemeinde sehr ärgerlich sein kann, steht ausser Frage. Hingegen wird mit diesen sehr pauschal gehaltenen und allgemeinen Möglichkeiten, im Bedarfsfall Privateigentum enteignen zu können, sehr weit gegangen. Die Eigentumsgarantie wird in den Grundfesten erschüttert.

Der Lösungsansatz muss vielmehr ein anreizorientierter sein, der es eben auch den Grundeigentümern innerhalb eines solchen Planungsgebiets ermöglicht, freiwillig aus Einsicht in die Notwendigkeit mitzumachen. Im Übrigen bietet bereits nach geltendem Recht das Instrument des Gestaltungsplans die Möglichkeit, Veränderungen auch gegen den Willen einzelner Grundeigentümer umzusetzen.

Art. 19 (Vertragsraumordnung)

Die Möglichkeit, die Entwicklung mittels Verträgen steuern zu können, wird begrüsst.

Art. 20 (Landwirtschaftszonen)

Um weitergehender Bürokratie vorzubeugen, wird Abs. 3 von Art. 20 abgelehnt. Der Bericht legt nicht dar, weshalb gegenüber dem heutigen Rechtszustand, in dem gewisse Punkte im kantonalen Richtplan geregelt sind, nicht genügt.

Art. 23 (Kommunale Sondernutzungspläne, allgemeine Bestimmungen)

Trotz entsprechender Hervorstreichung im Bericht enthalten die Vorschriften zu den Sondernutzungsplänen kaum wesentlich Neues gegenüber dem geltenden Rechtszustand. Dass neu z.B. nicht nur die Überbauung einschliesslich Freiflächen etc. mittels Überbauungsplan geregelt werden kann, sondern in demselben Überbauungsplan auch noch das Bachöffnungsprojekt und der Teilstrassenplan untergebracht werden können, ist mehr eine formelle, denn eine materielle Erleichterung. Dennoch ist die Klärung willkommen.

Die Möglichkeit, dass der Sondernutzungsplan auch als Baubewilligung dient, ist an sich bereits aus dem geltenden Recht beim Abbauplan bekannt. Wie schon heute wird davon auch künftig wenig Gebrauch gemacht werden. Erstens verlangt ein Baugesuch andere Planmassstäbe, andere Details und viel mehr Einzelheiten. Zudem macht ein konkretes Baugesuch oft erst Sinn, wenn klar ist, ob überhaupt die besonderen Vorschriften des Sondernutzungsplans in Kraft treten. Wird der Sondernutzungsplan mit einer Regelungsdichte vorangetrieben, der einer Baubewilligung gleichkommt, steigt der Aufwand erheblich und die Sicherheit, dass letztlich das mit grossem Aufwand

Geplante auch realisiert werden kann, fehlt trotzdem. In der Praxis gestaltet sich das Verfahren effektiver und auch effizienter, wenn zum geeigneten Zeitpunkt, wenn sich der definitive Inhalt der besonderen Vorschriften des Sondernutzungsplans abzeichnet, das Baugesuchsverfahren aufgegeben wird.

Dazu kommt, dass gerade bei gewerblichen und industriellen Bauten im Baubewilligungsverfahren nebst den baupolizeilichen Vorschriften zahlreiche und sehr detaillierte Vorschriften aus dem Bereich Umweltschutz, Gewässerschutz, Arbeitnehmerschutz, Brandschutz etc. zur Anwendung kommen. Soll der Sondernutzungsplan als Baubewilligung gelten, sind sämtliche diesbezüglichen Verfahren mitzunehmen. Es ist eine koordinierte, inhaltlich abgestimmte Gesamtbewilligung zu erteilen. Eine sowohl zeitliche wie inhaltliche Vereinfachung gegenüber heute ist nicht erkennbar.

Letztlich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Bauherrschaft an den Sondernutzungsplan, der zugleich als Baubewilligung dient, gebunden bleibt. Zeigt sich in der Folge, dass das Bauvorhaben am Markt nicht Erfolg hat, oder aus anderen Gründen der wirtschaftlichen Rentabilität so nicht realisiert werden kann, muss nicht nur ein erneutes Baugesuch eingegeben, sondern auch der Sondernutzungsplan angepasst werden. Das alles dient weder der Vereinfachung noch der Beschleunigung der Verfahren.

Auf Art. 24 kann somit verzichtet werden.

Art. 25 (Landsicherung und Baulinien)

Die Notwendigkeit für Art. 25 ist nicht ersichtlich. Weglassen.

Art. 26 bis Art. 29 (Baulinie)

Was heute in einer Bestimmung, nämlich in Art. 24 BauG geregelt ist, beansprucht neu vier Vorschriften. Mit den Markierungslinien nach Art. 24^{bis} BauG ist zudem eine Möglichkeit vorhanden, dass Bauten bis an solche Linien gestellt werden müssen. Art. 27 des Entwurfs enthält eine Selbstverständlichkeit. Darauf kann ohnehin verzichtet werden.

Art. 30 f. (Enteignungsrecht, vorzeitige Besitzeinweisung)

Regelungen zu einem allfälligen Enteignungsrecht und zur vorzeitigen Besitzeinweisung gehören ins Enteignungsgesetz. Sie haben im Planungs- und Baugesetz nichts verloren. Ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen Enteignungen möglich sein sollen, ist gesamtheitlich im Rahmen einer allfälligen Änderung des Enteignungsgesetzes zu regeln, nicht aber im Planungs- und Baugesetz. Der Hinweis im Bericht auf das heutige Instrument des Gestaltungsplans ist zutreffend, genügt aber auch. Es ist auch nichts dagegen einzuwenden, wenn der heutige Abs. 3 von Art. 28 BauG dahingehend vereinfacht wird, dass es nicht erst noch die ausdrückliche Zustimmung der Regierung für das Enteignungsrecht braucht. Hingegen sollen die materiellen Voraussetzungen, d.h. die entsprechenden Hürden unverändert hoch sein.

Art. 32 f. (Landumlegung)

Auch der heutige (Umnutzungsplan) nach Art. 115 BauG ist als Sondernutzungsplan zu betrachten. Im Unterschied zur heutigen Regelung wird im Entwurf nichts mehr zum Einbezug von bereits überbauten Grundstücken ausgesagt. Im Übrigen sind die Unterschiede zum heutigen Umnutzungsplan kaum erkennbar. Der Unterschied scheint im Wesentlichen darin zu liegen, dass im geltenden Baugesetz auch das Verfahren als solches in den wesentlichen Grundzügen geregelt ist, während dies nach neuer Konzeption in der Bauverordnung geregelt werden soll.

Art. 34 (Erschliessung)

Art. 34 beschlägt eine Selbstverständlichkeit und ist im Übrigen bereits in Art. 23 Bst. g Ziff. 1 angesprochen. Art. 34 kann gestrichen werden.

Art. 36 (Abbau und Deponie von Materialien)

Aus der Formulierung „können“ ist nicht klar, welche Alternative es nebst dem Sondernutzungsplan z.B. für eine Kiesgrube gibt. Im Übrigen sind die materiellen Unterschiede zum heutigen Abbau- oder Deponieplan nicht erkennbar. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb vom bewährten und allseits verstandenen Begriff Abbau- und Deponieplan abgewichen wird.

Art. 37 (kantonale Nutzungspläne)

Eine ernst zu nehmende Begründung für die Notwendigkeit, kantonale Nutzungspläne erlassen zu können, ist aus dem Bericht nicht ersichtlich. Der Satz „in bestimmten Fällen muss der Kanton aber zu unmittelbaren Sicherung überkommunale Interessen auch selbst Nutzungspläne festsetzen können“, genügt nicht. Welches sind diese Fälle, in denen die Standortgemeinde nicht imstande ist, sich selber zeitgerecht der Sache anzunehmen? Für Strassen, Bootshäfen, Materialabbaustellen und Deponien braucht es keine kantonalen Nutzungspläne. Die gesetzlichen Grundlagen für Planung und Ausführung solcher Vorhaben sind vorhanden. Der Bericht widmet Art. 37 und 38 des Entwurfs etwa eine Viertelseite. Dies ist gemessen an den Konsequenzen dieses massiven Eingriffs in die Gemeindeautonomie zu wenig.

Gerade bei Materialabbaustellen und Deponien genügt das heutige Instrumentarium mit der stufengerechten Konkretisierung von Abbau- und Deponievorhaben im kantonalen Richtplan und in der Folge mit Abbau- und Deponieplänen sowie mit den konkreten Abbaubewilligungen oder Deponiebewilligungen vollumfänglich. Es hat sich bewährt. Handlungsbedarf ist nicht zu erkennen. Sollte der Kanton der Meinung sein, mit einer solchen kantonalen Nutzungsplanung einem Deponienotstand begegnen zu können, so irrt er. Private Akteure auf dem Markt von Abbaustellen und Deponien sind sehr wohl in der Lage, geeignete Projekte auf eigenes Risiko zu initiieren und durchzuziehen. Soweit ein übergeordnetes öffentliches Interesse unter dem Titel der Versorgungssicherheit des Kantons und des kantonalen Baugewerbes besteht, macht die Ergänzung dieses Instrumentariums mit einem Enteignungsrecht als ultima ratio Sinn. Nicht erforderlich ist aber die Festsetzung eines kantonalen Nutzungsplans.

Soweit trotzdem an diesem Instrument festgehalten wird, ist analog zum Kanton Thurgau zu fordern, dass ein kantonaler Nutzungsplan vorher im kantonalen Richtplan festgesetzt werden muss (vgl. § 22 Abs. 1 PBG TG).

Art. 41 (Fakultatives Referendum)

Bst. c von Abs. 1 von Art. 41 des Entwurfs wird in der vorliegenden Form klar abgelehnt. Die bisherige Regelung genügt vollauf. Gerade im Zusammenhang mit Abbau- und Deponieplänen hat es sich bewährt, dass solche eben nicht dem fakultativen Referendum unterstehen. Die allgemeine Mitwirkungsmöglichkeit der Bevölkerung gestützt auf Art. 4 RPG genügt. Mit der Zulassung quasi eines Vetorechts der Bevölkerung der Standortgemeinde wird die Versorgungssicherheit akut und dauerhaft gefährdet.

Übergeordnete öffentliche Interessen an einer hinreichenden Versorgung der Bauwirtschaft mit Kies, Steinen oder auch Beton fordern zwingend ein Absehen von der Möglichkeit, ein Referendum gegen einen Abbau- oder Deponieplan erheben zu können. Die Interessen der unmittelbar im Einzugsbereich des Abbau- oder Deponiestandorts gelegenen Grundeigentümer und der Standortgemeinde werden durch die Mitwirkung, einerseits im kantonalen Richtplan, andererseits im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren hinreichend gewahrt. Eine Verpolitisierung des Themas ist strikt abzulehnen.

Dazu kommt, dass gerade im Bereich von Abbau- und Deponievorhaben die Umweltschutz- und Gewässerschutzvorschriften äusserst streng sind. Zudem muss für Abbauvorhaben mit mehr als 300'000 Kubikmeter Volumen ohnehin eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Beim heutigen, fein austarierten und aufeinander abgestimmten Instrumentarium, bestehend aus dem Richtplaneintrag, dem Abbaukonzept, dem Abbauplan und schliesslich der Bewilligung der Umweltverträglichkeitsprüfung sind alle Voraussetzungen für einen gesetzeskonformen, die Interessen der Betroffenen bestmöglich berücksichtigten Kiesabbau oder eine Deponie gegeben.

Auch bei den Überbauungs- und Gestaltungsplänen, neu als Quartierplan bezeichnet, ist die heutige Regelung ohne Referendum flexibler und auf der Zeitschiene auch schneller als der Vorschlag gemäss Entwurf. Nicht zuletzt gestützt auf die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist klar, inwieweit mit einem Überbauungs- oder Gestaltungsplan von der Grundnutzungsordnung abweichen darf. Der Rahmennutzungsplan muss in den wesentlichen Elementen gewahrt werden. Die Lösung gemäss Entwurf ist einschränkender, weil damit jede noch so kleine Abweichung vom Zonenplan (einschliesslich Baureglement) zum Referendum führt.

Art. 42 (Genehmigung)

Es besteht kein Anlass, an der Zweckmässigkeitsprüfung bei der Genehmigung von Rahmennutzungsplänen und von Sondernutzungsplänen festzuhalten. Die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich ist zu stärken. Überdies führt dies zu einer Entlastung der Verwaltung. Auch der Kanton Thurgau sieht lediglich eine Rechtmässigkeitsprüfung vor (§ 5 PBG TG).

Art. 43 (Besondere Bestimmung für Sondernutzungspläne)

Diese Bestimmung ist nicht nötig. Wenn seitens einer Unternehmung, eines Investors oder eines Grundeigentümers die Initiative für den Erlass eines Sondernutzungsplans ergriffen wird, erscheint die Einreichung eines Gesuchs selbstverständlich. Bisher hat dies nicht zu Problemen geführt. Art. 43 des Entwurfs enthält somit im Wesentlichen Selbstverständliches. Anders zu beurteilen wäre die Sache nur, wenn der allenfalls ablehnende Entscheid der Gemeinde, einem Gesuch um Erlass eines Sondernutzungsplans nicht stattzugeben, angefochten werden könnte. Nachdem aber auf den Erlass eines Sondernutzungsplans unverändert kein Rechtsanspruch besteht, kann auch unter diesem Gesichtspunkt ohne Schaden auf Art. 43 verzichtet werden.

Art. 44 (Bekanntmachung und Einsprache)

Soweit ein Sondernutzungsplan zugleich die Bedeutung einer Baubewilligung hat, müssen die entsprechenden Vorgaben bzgl. Publikation und Bekanntmachung auch an die Anstösser beachtet werden. Abs. 2 von Art. 44 des Entwurfs genügt in diesen Fällen nicht.

Art. 45 (Planungszone)

Nachdem der Erlass einer Planungszone als vorsorgliche Massnahme erfolgen kann, wenn eine ernsthafte Absicht zur Änderung eines Nutzungsplans besteht, ist die mit dem Begriff „müssen“ die in Bst. a von Abs. 1 enthaltene Umschreibung eine zu hohe Hürde. Ob der Nutzungsplan dann tatsächlich geändert werden muss, ist erst im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens zu entscheiden.

Art. 47 (Verfahren)

Beim Erlass einer Planungszone sollen nicht nur Mitwirkungs- und Referendumsverfahren, sondern auch die Vorprüfung entfallen.

Art. 49 ff. (Planungskosten)

Der Grundsatz, welche Staatsebene welche Planungskosten zu tragen hat, und unter welchen Voraussetzungen Grundeigentümer Beiträge daran zu leisten haben, kann unschwer in einer einzigen Bestimmung geregelt werden. Dass dabei der heute eher enge Katalog von Art. 28^{sexies} Abs. 1 BauG erweitert wird, ist grundsätzlich unter dem Aspekt des Verursacherprinzips nicht zu beanstanden. Indessen braucht es dafür nicht ein eigenes Kapitel im Planungs- und Baugesetz. Dazu kommt, dass Abs. 2 von Art. 51 sowie entsprechend auch Abs. 3 im Zusammenhang mit der Regelung von Planungskosten nichts zu suchen haben. Vielmehr handelt es sich dabei um die Verteilung bzw. Überbindung von Erschliessungskosten. Diese sollten an der entsprechenden Stelle geregelt werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass heute in allen Gemeinden Reglemente bzgl. Stromversorgung, Wasserversorgung, Abwasser etc. vorhanden sind. Diese sehen in der Regel auch Möglichkeiten zur vertraglichen Regelung von solchen Erschliessungen vor. Der heute

in Art. 51 Abs. 1 BauG verankerte Grundsatz, wonach sich Beitragspflicht, Bemessung und Verteilung der Beiträge sowie das Verfahren der Einschätzung und Erhebung in Reglementen, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen geregelt werden, hat sich bewährt. Es besteht weder vom eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz her noch sonst ein Anlass, an der heutigen Regelung etwas zu ändern. Würde Abs. 2 von Art. 51 so bestehen bleiben, wären sämtliche Reglemente der politischen Gemeinden bzgl. Erschliessungsmedien grundlegend zu überarbeiten. Aus dem Bericht ergibt sich aber nirgends, dass insbesondere mit Bestimmungen in der Bauverordnung bzgl. der Grundeigentümerbeiträge und Gebühren die kommunalen Reglemente überflüssig werden sollen.

Aus Sicht von Gewerbe und Industrie könnte eine Kantonalisierung dieses Themas durchaus überlegt werden. Nachdem die Auswirkung im Bericht auf die kommunalen Reglemente nicht dargelegt wird und der mutmassliche Inhalt der Bauverordnung nicht bekannt ist, ist es schwierig, hier abschliessend Stellung zu nehmen. Jedenfalls wäre genau zu überlegen, welche Konsequenzen es auf die kommunale Planung, Bau und Finanzierung von Erschliessungsanlagen hat, wenn die Finanzierung von Erschliessungsanlagen einschliesslich der Grundeigentümerbeiträge, die in einem Sondernutzungsplan festgelegt werden, in der Bauverordnung geregelt werden, während dies in den übrigen Gebieten, wo kein Sondernutzungsplan besteht, unverändert nach den kommunalen Abgabereglementen abgewickelt würde.

Art. 54 ff. (Mehrwertabgabe)

(Nur) wenn und soweit die Mehrwertabgabe im eidgenössischen Raumplanungsgesetz bestehen bleibt, kommt der Kanton nicht um eine diesbezügliche Regelung umhin. Im Sinne der gleich langen Spiesse ist aber jede Regelung strikte abzulehnen, die über die Thurgauer Lösung hinausgeht. Das bedeutet, dass die Mehrwertabgabe nur in dem von der Bundeslösung zwingend vorgelegenen Bereichen zur Anwendung kommen darf. Jede darüber hinausgehende Mehrwertabgabe wird strikt abgelehnt. Mehrwerte sollen deshalb lediglich bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden müssen. Die Anrechnung im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer ist dabei selbstverständlich. Die Regelung ist aber nur zu erlassen, wenn das Referendum gegen die Raumplanungsgesetzänderung entweder nicht zu Stande kommt oder abgelehnt wird.

Das Grundeigentum und der Verkehr damit sind heute mehr als genug besteuert und mit Abgaben belastet. Von einer Sozialisierung der raumplanungsrechtlichen Aufwendungen kann keine Rede sein. Dies gilt erst recht, wenn bereits heute gestützt auf das Verursacherprinzip Anpassungen an den Infrastrukturanlagen, die durch eine höhere bauliche Nutzung eines Grundstücks notwendig werden, dem Sondervorteilsprinzip entsprechend weiterbelastet werden können. Das Verursacherprinzip, aber auch die grundlegenden Werte der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie erfordern es, dass der Grundeigentümer nur dort mehr zur Kasse gebeten wird, wo er tatsächlich von höheren Leistungen des Staates profitiert. Pauschale Abgaben auf Um- und Aufzonungen über die Möglichkeiten der Grundstückgewinnsteuer und der individuellen Kostenbeteiligung an konkreten Infrastrukturanlagen hinaus sind abzulehnen.

Die Mehrwertabgabe auf neu und dauerhaft der Bauzone zugewiesenen Boden ist zum einen im Rahmen der Grundstückgewinnsteuerberechnung voll anzurechnen, darf aber andererseits nur zur

Deckung von Kosten dienen, die im direkten Zusammenhang mit Auszonungen stehen. Nachdem auf absehbare Zeit Neueinzonungen aufgrund der einschränkenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 15 RPG nur noch ausnahmsweise und in der Regel nur noch aufgrund von regional abgestützten Bedürfnissen möglich sind, müssen auch Flächenausgleiche auf derselben Beurteilungsebene geprüft und gegebenenfalls durchgesetzt werden können. Allfällige Auszonungen von Bauzonenreserven am falschen Ort müssten abgegolten werden. Ausschliesslich dafür wäre die Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen von nicht überbauten, bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen, vorzusehen. Grundlage für eine allenfalls bundesrechtlich vorgeschriebene Lösung können § 63 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Thurgau vom 21. Dezember 2011 sein.

Art. 60 (Erschliessung)

Abs. 2 von Art. 60 kann ersatzlos gestrichen werden. Die vorhandenen Richtlinien und Fachnormen genügen. Die Bestimmung ist ein Beispiel dafür, dass mit dem Planungs- und Baugesetz die geltenden Bauvorschriften nicht verringert und vereinfacht werden.

Art. 59 (Baureife, Voraussetzung)

Unklar ist Bst. c von Art. 59 des Entwurfs. Einerseits ist es eine Selbstverständlichkeit, andererseits kann aber lediglich eine konkrete Überbauung gemeint sein (z.B. Naturgefahrenthematik). Die baurechtliche und die planungsrechtliche Baureife genügen. Entsprechend ist die Baureife auch in § 72 des neuen Planungs- und Baugesetzes des Kantons Thurgau geregelt. Auf Bst. c ist zu verzichten.

Art. 60 ff. (Erschliessung)

Art. 60 und 61 sind unnötig. Die Definition der Baureife in Art. 59 des Entwurfs genügt. Dies umso mehr, als nach Absatz 1 des Berichts zu Art. 60 die heutige Praxis weiterhin gilt.

Art. 62 (öffentlicher Verkehr)

Die Begründung im Bericht, weshalb diese Vorschrift so nötig ist, vermag nicht zu überzeugen. Die Regelung der publikumsintensiven Einrichtungen im kantonalen Richtplan genügt als Vorgabe. Die von der Regierung auf Verordnungsstufe vorzunehmende Anpassungspflicht für bestehende verkehrsintensive Einrichtungen ohne öffentlichen Verkehr ist unter Gleichbehandlungsaspekten grundsätzlich zu begrüssen, erfordert aber wegen der damit verbundenen Eingriffen in die Bestandesgarantie eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Eine Regelung auf Verordnungsstufe vermag nicht zu genügen.

Art. 65 (Spielplätze)

Zu verlangen, dass Kinderspielplätze in jedem Fall genügend besonnt sind, ist gerade in innerstädtischen Gebieten unrealistisch. Hier ist mehr Offenheit notwendig. Die Schwelle der Grösse der

einzelnen Wohnungen soll zudem von drei auf vier Zimmer erhöht werden.

Art. 67 ff. (Erstellung von Bauten und Anlagen, Nutzkörper)

Zur Thematik des Nutzkörpers und der Abstandsvorschriften wird bereits in der Vernehmlassung eingegangen. Auf den ersten Blick ist begrüssenswert, dass die Baupolizeivorschriften, welche die Lage und Dimensionierung einer Baute regeln, verringert und zu Gunsten einer einheitlichen kantonalen Regelung aufgegeben werden. Auf der andern Seite spielen, wie in der Vernehmlassung begründet, die baupolizeilichen Vorschriften der örtlichen Baureglements bei gewerblichen und industriellen Bauten und Anlagen ohnehin nur eine sehr untergeordnete Rolle. Mit der Einführung des Begriffs des Nutzkörpers und der Dichteziffer ist somit für Bauten und Anlagen, die dem Gewerbe, der Industrie oder für Dienstleistungen dienen, nicht geholfen.

Indem Anbauten und Nebenbauten innerhalb des Nutzkörpers angeordnet werden müssen, wird sich für viele Gemeinden die zentrale Frage stellen, wie die Abstände zwischen Nutzkörpern festgelegt werden sollen. Heute sind An- und Nebenbauten in der Regel bzgl. der Grenz- und damit auch der Gebäudeabstände privilegiert. Dasselbe gilt für Vorbauten, wie insbesondere überdachte Hauseingänge und Erker sowie Balkone. Die Regelung mittels Nutzkörper wird vor dem Hintergrund, dass An- und Nebenbauten sowie Vorbauten neu grundsätzlich innerhalb des Nutzkörpers zu realisieren sind, dazu führen, dass die Abstandsvorschriften gegenüber heute deutlich herabgesetzt werden. Ob dies zweckmässig ist und politisch in den Gemeinden umgesetzt werden kann, bleibt an dieser Stelle offen. Aus Sicht des Gewerbes positiv zu würdigen ist, dass die Regelung mittels Nutzkörpers insbesondere dazu führt, dass der heutige Wildwuchs und die Rechtsunsicherheiten in Bezug auf Form und Gestaltung von Dachgeschossen wegfallen

Art. 79 (Terrain)

Abs. 3 von Art. 79 mit einer Abgrabungshöhe von maximal 1.5 Meter wird in vielen Hanglagen nicht genügen. Zahlreiche heutige Bauten würden baurechtswidrig und damit auf die Bestandesgarantie reduziert.

Art. 81 (Einordnung und Gestaltung)

Gemäss Bericht soll am heutigen Verunstaltungsverbot festgehalten werden. Auch wenn diese Vorschrift heute in der Praxis kaum die Gerichte beschäftigt hat, kann sie als allgemeiner letzter Notanker angesehen werden. Dass neu auch „Baudenkmäler“ in diese Bestimmung hineingenommen werden, überrascht und wird nicht näher begründet. Baudenkmäler sollen in dem dafür vorgesehenen Verfahren unter Schutz gestellt werden. Dabei ist auch auf den Umgebungsschutz bzw. die Gesamtwirkung einschliesslich der Umgebung einzugehen.

Art. 82 (Anreize für besonders hochwertige Gestaltung)

Unklar bleibt, was mit „besonders hochwertiger Gestaltung“ gemeint ist. Die Regierung soll dies in der Verordnung näher ausführen. Aus Sicht von Gewerbe und Industrie hat sich die heutige Regelung der Voraussetzungen, unter denen eine Mehrausnützung gewährt werden kann, aber durch-

aus bewährt. Wettbewerbe alleine sind im Übrigen kein ausreichender Garant für eine höhere Baukultur. Wie heute (vgl. Art. 27 BauG) ist es im Übrigen verfehlt, eine Mehrausnutzung nur bei besonders hochwertiger Gestaltung gewähren zu wollen. Die Mehrausnutzung soll gewährt werden können, wenn ein besseres Projekt als nach zonengemässer Überbauung verwirklicht wird, die Grösse des Grundstückes dies rechtfertigt und die Interessen der Nachbarn nicht erheblich beeinträchtigt werden. Daran ohne nähere Begründung etwas ändern zu wollen, ist falsch. Art. 82 des Entwurfs ist entsprechend zu überarbeiten.

Art. 83 (Technische Anforderungen, Sicherheit)

Im neuen Thurgauer Planungs- und Baugesetz ist das Thema einfacher geregelt. Nach § 82 sind Bauten und Anlagen nach den anerkannten Regeln der Baukunde zu erstellen und zu unterhalten. Nachdem sich die anerkannten Regeln der Baukunde nicht aus dem Planungs- und Baugesetz ergeben und auch nicht daraus ergeben können, ist nach dem Thurgauer Vorbild vorzugehen. Von der singulären Verweisung auf die Vorschriften des Brandschutzes ist abzusehen. Eine diesbezügliche gesetzgeberische Notwendigkeit besteht nicht.

Art. 85 (Naturgefahren)

Die für die Naturgefahren zuständige kantonale Stelle soll gemäss Entwurf mehr als bisher in die örtlichen Baubewilligungsverfahren einbezogen werden. Die Begründung, weshalb Bauvorhaben in den Gebieten mit erheblicher Gefährdung nur mit Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle zulässig sein sollen, fehlt.

Art. 87 (Bauten und Anlagen mit besonderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt)

Bezüglich Materialabbaustätten und Deponien erweisen sich die Vorschriften von Art. 87 und 88 als nicht nötig. Art. 36 des Entwurfs genügt. Art. 87 Abs. 1 Bst. a macht für sich alleingegenommen keinen Sinn. Die heutige, inhaltlich allerdings umstrittene Regelung von Art. 69^{bis} BauG ist diesbezüglich konziser.

Art. 89 (Ausnahmebewilligung)

Dass eine Ausnahmebewilligung, mit der von den Vorschriften des kantonalen Baugesetzes abgewichen wird, heute der Zustimmung der zuständigen kantonalen Stelle bedarf, ist Tatsache und zur Gewohnheit geworden. Bedingt durch die Neukonzeption, mit der die kommunalen Baureglemente ihrer materiellrechtlichen Vorschriften weitgehend beraubt und diese dafür in die kantonale Bauverordnung überführt werden, erweist sich diese Vorschrift aber neu als sehr problematisch. Sie wird zu einem deutlichen Ausbau der Personalkapazitäten auf kantonaler Ebene führen. Abs. 3 von Art. 89 ist demzufolge zu streichen.

Art. 93 (Bewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen)

Das Erfordernis der Bewilligung für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone seitens der zuständigen

kantonale Stelle ist im Abschnitt „Ausnahmebewilligung Bestandesgarantie“ systematisch ungeschickt. Die Vorschrift gehört zu den Verfahrensbestimmungen.

Art. 95 (Natur- und Heimatschutz, allgemeine Bestimmungen)

Während heute nach Art. 101 Abs. 1 BauG Schutzmassnahmen Sache des Gemeinderates sind, und die Regierung nur subsidiär oder ausnahmsweise Schutzmassnahmen selbst anordnen kann, legt Art. 95 des Entwurfs fest, dass Kanton und politische Gemeinden die für den Schutz von Natur und Heimat erforderlichen Eigentumsbeschränkungen festlegen. Die heute klare Rechtslage wird damit verwässert. Aus Sicht der Verbände besteht kein Anlass an der heutigen klaren Regelung der Zuständigkeit der Gemeinden nicht festzuhalten. Gründe, davon abzuweichen, finden sich im Bericht zum Entwurf keine.

Art. 96 (Schutzobjekte)

Zunächst fällt auf, dass im Unterschied zu allen andern Kategorien von Schutzobjekten die Baudenkmäler und die archäologischen Denkmäler noch definiert werden müssen. Systematisch erscheint dies an dieser Stelle wenig geglückt. Vielmehr gehören solche Umschreibungen wohl geeigneter zu den Regelungen in Art. 99 des Entwurfs.

Art. 102 (Verordnung)

Die Auflistung von Art. 102 des Entwurfs zeigt, dass die Thematik der Schutzinventare durch zahlreiche Vorschriften in der Verordnung geregelt werden soll. Dieser legalistische Ansatz ist aufwendig und wird eine Menge an Verwaltungsressourcen auf Dauer binden.

Dazu kommt, dass zahlreiche Gemeinden bereits heute Inventare haben. Soll vermieden werden, dass auch dort alles erneut überarbeitet oder gar völlig neu erstellt werden muss, soll sich die Praxis an den vorhandenen Standards in solchen Gemeinden orientieren. Auf die Regelung in der Verordnung kann verzichtet werden.

Überhaupt stellt sich die Frage, ob nicht dem Aspekt der Rechtssicherheit besser Rechnung getragen wäre, wenn sämtliche heute unter Schutz gestellten oder künftig unter Schutz zu stellenden Objekte in der Schutzverordnung aufgeführt sein müssten. Auf die Zwischenstufe eines zusätzlichen Inventars kann mutmasslich verzichtet werden. Es ist zu prüfen, ob es nicht genügt, wenn die fast ausnahmslos vorhandenen Schutzverordnungen überarbeitet und im Planungs- und Baugesetz festgelegt werden, dass es keinen Schutz mehr von Gesetzes wegen gibt, sondern dass nur die ausdrücklich in den Schutzordnungen enthaltenen Objekte im entsprechenden Ausmass geschützt sind.

Art. 106 (archäologische Denkmäler)

Es besteht ein gewisses Verständnis, dass nicht eigens wegen der archäologischen Denkmäler ein zusätzliches Gesetz geschaffen werden soll. An sich ist die Regelung von Funden, archäologischen Arbeiten sowie von wissenschaftlichen Untersuchungen und Sicherungen von solchen

Denkmälern in einem Planungs- und Baugesetz aber sachfremd.

Art. 109 (Natur und Landschaft, Schutzmassnahmen)

Absatz 2 von Art. 109 würde eher bei den allgemeinen Bestimmungen erwartet. So ist klar, dass Objekte, die bereits das Bundesrecht unter Schutz stellt, von Gesetzes wegen geschützt sind. Das braucht eigens im kantonalen Recht nicht erwähnt zu werden. Objekte, die der kantonale Richtplan als Vorranggebiete Natur und Landschaft bezeichnet, dürfen hingegen bezüglich des Unterschutzstellungsverfahrens nicht privilegiert werden. Diese sind ebenfalls dem Vorgehen von Art. 103 ff. des Entwurfs zu unterziehen. Die mit einer solchen Festlegung verbundenen Eigentumsbeschränkungen erfordern ein rechtsstaatlich korrektes Verfahren.

Art. 112 (Verfahren und Vollzug, allgemeine Verfahrensbestimmung)

So wie neu auch die Fristen für die Einreichung und Begründung von Einsprachen und Rekursen limitiert werden sollen, muss dies auch für die Behandlungsfristen durch die Behörden gelten. Von den heutigen Ordnungsfristen ist deshalb abzuweichen und es sind verbindliche Behandlungsfristen festzulegen. Dies würde zu einer Verwesentlichung der Bewilligungsverfahren und zu einer Konzentration auf die wirklich entscheidenden Punkte führen. Konsequenz der Nichteinhaltung der Frist wäre, dass die entsprechende Bewilligung oder Teilbewilligung (z.B. Auflagen bezüglich Arbeitnehmerschutz oder Brandschutz) gemäss Baugesuch und Bauplänen erteilt wäre.

Art. 117 (Baubewilligungsverfahren, Zuständigkeit)

In diesem systematischen Zusammenhang ist zu regeln, welche Baubewilligungen von Bundesrechts wegen der Zustimmung einer kantonalen Stelle bedürfen.

Art. 119 (Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren)

Es wäre der Lesbarkeit der Vorlage keineswegs abträglich aufzulisten, welche Bauten und Anlagen keine Baubewilligung benötigen, sofern die baupolizeilichen und übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten sind. § 99 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Thurgaus enthält einen solchen Katalog.

Art. 133 ff. (Einsprache und Rechtsmittel)

Art. 136 des Entwurfs erscheint überflüssig. Die Anforderungen ergeben sich aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Es ist der Baubewilligungsbehörde zuzutrauen, diese Regeln zu berücksichtigen. Das verfahrensrechtliche Instrumentarium ergibt sich im Übrigen hinreichend aus den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Art. 138 (Vollzug und Strafe)

Absatz 2 von Art. 138 ist nicht erforderlich, ergibt sich doch die aufsichtsrechtliche Zuständigkeit des Kantons gegenüber der Gemeinde aus den diesbezüglichen allgemeinen Vorschriften.

Kantonaler Gewerbeverband St.Gallen, 30. August 2012