

RPG 2 – UMSETZUNG MIT KLEINEM SPIELRAUM

Mit der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) will das Bundesparlament unter anderem die Anzahl der Bauten ausserhalb der Bauzone stabilisieren. Als zentrale Massnahmen hat es eine Abbruchprämie und die konsequente Beseitigung illegaler Bauten vorgesehen.

DOMINIQUE WEHRLI, AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG

VORGABEN DES BUNDES

Bei der ersten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) von 2014 ging es um die Innenentwicklung in den Bauzonen. Mit der zweiten Etappe (RPG 2) ändern sich ein gutes Jahrzehnt später die Regeln für das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Wichtigste Anliegen der gesamten Revision sind der Schutz der Landschaft vor Zersiedelung und die Konzentration der Bautätigkeit in den Bauzonen.

Der Weg zu RPG 2 begann 2018, als der Bundesrat dem Parlament den Gesetzesentwurf und die Botschaft zu RPG 2 vorlegte. Während der Beratungen wurde die Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» eingereicht. Als Reaktion darauf überarbeitete die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats den Entwurf des Bundesrats und integrierte als indirekten Gegenvorschlag die Kernanliegen der Landschaftsinitiative.

UMSETZUNG IM KANTON THURGAU

Entstanden ist ein Gesetz, das über weite Strecken durch das Parlament geprägt und im Gegensatz zu den bundesrätlichen Vorlagen unzureichend dokumentiert ist. Es fehlt eine Botschaft, welche die Absichten des Gesetzgebers erklärt und die einzelnen Bestimmungen erläutert. Und es fehlt an manchen Stellen an gesetzgeberischer Präzision. Entsprechend gross waren die Herausforderungen bei der Revision der Raumplanungsverordnung durch den Bundesrat. Die Auslegung und Umsetzung auf kantonaler Ebene bleiben anspruchsvoll.

RPG 2 ALS GEMEINSCHAFTSAUFGABE VON GEMEINDEN UND KANTON

Vieles in den bundesrechtlichen Vorgaben ist unklar und wird durch die Gerichte zu klären sein. Eines hingegen geht aus dem Gesetz klar hervor: Es handelt sich bei RPG 2 um eine Verbundaufgabe von Kanton, Gemeinden und privaten Akteuren, insbesondere den Landwirtinnen und Landwirten. Der



Dialog mit den verschiedenen Akteuren ist und bleibt ein zentrales Element bei der Umsetzung von RPG 2 im Kanton.

Der Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG), der Gemeinden und des Verbands Thurgauer Landwirtschaft (VTL) findet im Kanton Thurgau seit dem Projektstart in verschiedenen Gefässen statt. Im Projekt RPG 2 haben Vertreter des VTG Einsitz im Lenkungsausschuss und in den Projektteams und leisten mit ihrer Mitarbeit einen wichtigen Beitrag für das Gelingen des Projekts. Zudem fanden und finden Gemeindeorientierungen statt, sowohl online als auch vor Ort. Es gibt einen Austausch bei den Tagungen der Bauverwalterinnen und Bauverwalter und es gibt aktuelle Informationen in Newslettern und auf der Website des Amtes für Raumentwicklung (raumentwicklung.tg.ch > Themen > RPG 2). Schliesslich wurde von Kanton und VTG eine paritätisch besetzte Begleitgruppe RPG 2 ins Leben gerufen, um die Umsetzung zu begleiten und auftauchende Vollzugsfragen rollend und im Dialog zu klären.

STABILISIERUNGSZIELE FÜR BAUTEN UND ANLAGEN

Kernanliegen von RPG 2 ist es, die Anzahl der Bauten und die versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzone zu stabilisie-

ren. Handlungsbedarf besteht vor allem bei den Gebäuden. Bei den versiegelten Flächen ist vorerst kein Handlungsbedarf absehbar, weil neue Versiegelungen für landwirtschaftliche Nutzungen von den Stabilisierungszielen ausgenommen sind.

Im Anhang der Raumplanungsverordnung ist präzise festgelegt, über welchen Spielraum der Kanton Thurgau beim Bauen ausserhalb der Bauzone noch verfügt. Bei einem vom Bund ermittelten Bestand von 16 193 Gebäuden (am 29. September 2023) dürfen im ganzen Kanton maximal 324 zusätzliche Gebäude errichtet werden. Das entspricht 2 % des Bestands von 2023.

Dabei ist zu beachten, dass bei den Zahlen des Bundes die Kleinsiedlungen noch nicht berücksichtigt sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Spielraum um maximal eine niedrige zweistellige Zahl vergrössern wird. Aktualisierte Zahlen wird der Bund voraussichtlich 2031 zur Verfügung stellen.

Nicht alle Gebäude müssen für das Erreichen des Stabilisierungsziels berücksichtigt werden, sondern nur solche mit einer Grundfläche von mehr als 6 m².

Seit dem 29. September 2023 wurde bereits etwa ein Viertel des bestehenden Spielraums von 324 zusätzlichen Gebäuden genutzt. Gemäss aktueller Hochrechnung reichen die Reserven deshalb bei unveränderter Bautätigkeit noch bis Mitte der Dreissigerjahre.

KONSEQUENZEN BEIM VERFEHLEN DER ZIELE

Die Stabilisierungsziele können nur erreicht werden, wenn sich der Neubau und der Abbruch von Gebäuden im Mittel ausgleichen. Dabei kann es zu gewissen Schwankungen des Gebäudebestands kommen, dieser darf aber die Grenze von 324 zusätzlichen Gebäuden nicht dauerhaft überschreiten. Es muss deshalb ein Konzept erarbeitet werden, um mit verschiedenen Massnahmen den Zuwachs bei der Gebäudezahl zu begrenzen oder die Akteure zum verstärkten Abbruch zu motivieren. Es wäre z.B. sinnvoll, Ersatzbauten oder Anbauten statt freistehender Neubauten zu erstellen.

Falls die Stabilisierungsziele im Kanton nicht erreicht werden, droht eine 1:1-Kompensation. Für jeden zu errichtenden Neubau muss dann gleichzeitig ein Gebäude abgebrochen werden. Die Gebäudegrösse spielt bei der Kompensation keine Rolle, solange die Gebäudegrundfläche über der Bagatellschwelle von 6 m² liegt. So kann im Extremfall der Neubau eines Stalls mit dem Abbruch eines Bienenhauses kompensiert werden.

ANREIZ DURCH ABBRUCHPRÄMIE

Das Bundesparlament hat im Gesetz zwei zentrale Massnahmen für das Erreichen der Stabilisierungsziele vorgesehen. Erstens gibt es eine Abbruchprämie für den Abbruch von Bauten und Anlagen, zweitens muss die baupolizeiliche Tätigkeit ausserhalb der Bauzone intensiviert werden.

Mit der Abbruchprämie wird der Abbruch von nicht mehr genutzten Bauten und Anlagen prämiert (Art. 5a RPG). Die Eigentümerinnen und Eigentümer sollen motiviert werden, mit dem freiwilligen Abbruch einen Beitrag zum Erreichen der Stabilisierungsziele zu leisten.

Die Gesetzesbestimmung ist auslegungsbedürftig und es fehlt an erläuternden Materialien des Bundes. Der Kanton Thurgau geht, wie die meisten anderen Kantone, davon aus, dass es zulässig ist, die Abbruchprämie als Pauschale auszurichten. Die Prämienhöhe wird sich deshalb nach Art, Bauweise, Volumen und Fläche der abzubrechenden Bauten und Anlagen richten. Für den Abbruch einer Remise wird so eine andere Prämie ausgerichtet werden als für den Abbruch eines Stalls oder eines Wohnhauses. Abbrüche ohne Abbruchbewilligung oder Abbrüche von unrechtmässig bestehenden Bauten und Anlagen werden nicht prämiert.

BESEITIGUNG ILLEGALER BAUTEN

Durch eine intensivere baupolizeiliche Tätigkeit ausserhalb der Bauzone sollen illegale bauliche Zustände und Nutzungen ausserhalb der Bauzone effizienter und effektiver beseitigt werden. Der Bund hat zusätzlich eine verstärkte Aufsichtspflicht für die Kantone vorgesehen (Art. 25 RPG). Damit sollen auch die Behörden einen Beitrag zum Erreichen der Stabilisierungsziele leisten.

Gleichzeitig hat der Bundesgesetzgeber eine Verjährungsfrist von 30 Jahren im Gesetz festgeschrieben. Danach kann die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes nicht mehr gefordert, eine unrechtmässig bestehende Baute nicht mehr beseitigt werden. Das ist einer der Widersprüche in RPG 2, der vor allem die Gemeinden vor Herausforderungen stellen wird. Sie müssen illegale bauliche Zustände und Nutzungen feststellen und einschreiten, bevor die Verjährungsfrist abgelaufen ist.

RESSOURCENSCHONENDES VORGEHEN UND SPIELRAUM

Die Ressourcen aller Beteiligten sind beschränkt. Das gilt sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton. Sie sollen da eingesetzt werden, wo sie die grösste Wirkung entfalten. Die Baupolizeibehörden stehen vor der grossen Herausforderung, zuerst bei denjenigen illegalen Gebäuden einzuschreiten, bei denen die bundesrechtliche Verjährungsfrist abzulaufen droht und eine vollständige Beseitigung möglich ist.

Ein fokussiertes, konsequentes Vorgehen schont die personellen Ressourcen von Gemeinden und Kanton und ermöglicht es, die Stabilisierungsziele zu erreichen. Bei dem relativ kleinen zur Verfügung stehenden Spielraum von 324 zusätzlichen Bauten ausserhalb der Bauzone ist jeder zusätzliche Abbruch ein Erfolg und schafft Raum für zukünftige bauliche Entwicklungen ausserhalb der Bauzone, insbesondere für die Landwirtschaft. ■