

Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) und des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1)

Erläuternder Bericht

vom 22. April 2025

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
1.1. Fruchtfootflächen im Bundesrecht.....	3
1.2. Überarbeitung Sachplan Fruchtfootflächen (SP FFF).....	4
2. Umsetzung FFF-Kompensation im Kanton Thurgau	4
2.1. Kantonales Fruchtfootflächen-Inventar (FFF-Inventar)	4
2.2. Kantonaler Richtplan.....	5
2.2.1. Kompensationspflichtige Vorhaben	5
2.2.2. Kompensationsmassnahmen.....	5
2.2.3. Kompensationsnachweis	6
2.3. Änderungen des Planungs- und Baugesetzes	6
2.3.1. Kompensationsregister	6
2.3.2. Verträge mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer	7
2.4. Änderungen des Gesetzes über Strassen und Wege	7
2.4.1. Verankerung der Kompensation von FFF im Gesetz	7
2.4.2. Vorsorgliche Kompensations- und Ersatzmassnahmen	7
2.4.3. Genehmigung von Strassenprojekten.....	8
2.4.4. Projektbewilligung	10
2.5. Ausblick: Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe	10
3. Auswirkungen der Revision.....	11
3.1. Auswirkungen auf die Gemeinden	11
3.2. Auswirkungen für den Kanton.....	12
4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
4.1. Änderungen PBG	13
4.2. Änderungen StrWG.....	18

3/22

1. Ausgangslage

Der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes (SP FFF) dient dazu, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes, den Schutz des Bodens sowie den Erhalt von geeignetem Kulturland und Grünflächen zwischen den Siedlungen zu sichern. Im Jahr 2020 hat der Bund den SP FFF überarbeitet und neue Bestimmungen aufgenommen. So müssen beispielsweise Kantone ohne verlässliche Datengrundlage (Bodeninformationen) eine Kompensationsregelung im Kantonalen Richtplan (KRP) einführen. Von der Forderung betroffen ist auch der Kanton Thurgau.

Mit der Teilrevision des KRP 2020/2021 hat der Kanton Thurgau eine Kompensationsregelung in den KRP aufgenommen, die den Anforderungen des SP FFF genügt. Der Grosse Rat hat die neue Regelung im November 2022 genehmigt. Sie kommt seither im Kanton Thurgau zur Anwendung. Ausgelöst durch Erfahrungen im Vollzug wird die Kompensationsregelung mit der Teilrevision des KRP 2024/2025 angepasst und präzisiert. Damit verbunden sind Anpassungen und Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) sowie des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725.1).

1.1. Fruchtfolgeflächen im Bundesrecht

Die für die landwirtschaftliche Produktion am besten geeigneten Flächen sind gemäss Art. 30 des Landesversorgungsgesetzes (LVG; SR 531) im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln in schweren Mangellagen langfristig zu erhalten. Dies hat insbesondere mit raumplanerischen Massnahmen zu geschehen.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen (FFF), erhalten bleiben. Die Sicherung der FFF entspricht somit einem übergeordneten Interesse des Bundes.

Weitergehende Vorschriften zur Sicherung von FFF finden sich in der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1). Gemäss Art. 30 RPV sorgen die Kantone dafür, dass die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden und stellen überdies sicher, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt. FFF dürfen nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann und sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.

Einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der FFF leistet der seit 1992 bestehende SP FFF. Die Rechtsgrundlage zum SP FFF befindet sich ebenfalls in der RPV. Gemäss Art. 29 RPV legt der Bund im SP FFF den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone fest.

1.2. Überarbeitung Sachplan Fruchtfolgeflächen (SP FFF)

Der Kulturlandverlust und die Zersiedelung des Landes konnten durch das RPG und den SP FFF aus dem Jahr 1992 nicht ausreichend eingeschränkt werden. Überdimensionierte Bauzonen und die laufende Ausdehnung der Siedlungen liessen den Verlust von Böden stark ansteigen. Besonders davon betroffen sind die Landwirtschaftsflächen, mitunter auch die qualitativ besten ackerbaulichen Böden (FFF).

Um den Schutz der FFF zu erhöhen und den Vollzug schweizweit einheitlicher zu regeln, wurde daher unter anderem der SP FFF überarbeitet und am 8. Mai 2020 vom Bundesrat genehmigt. Der überarbeitete SP FFF hält am bisher zu sichernden Mindestumfang und der Zuteilung der Kontingente an die Kantone fest. Neu kamen Grundsätze zur langfristigen Sicherung der FFF, zu einheitlichen Qualitätskriterien sowie zu Kompensationsregelungen beim Verbrauch von FFF dazu. Kantone ohne verlässliche Bodeninformationen müssen gestützt auf den überarbeiteten SP FFF eine Kompensationsregelung im KRP einführen. Von dieser Forderung ist auch der Kanton Thurgau betroffen. Die Regelung muss aufzeigen, in welchen Fällen verbrauchte FFF kompensiert werden müssen. Damit soll der Erhalt des kantonsweiten Mindestumfangs an FFF – oftmals auch kantonales FFF-Kontingent genannt – langfristig sichergestellt werden. Dieser Mindestumfang beträgt im Kanton Thurgau gemäss SP FFF 30'000 Hektaren.

2. Umsetzung FFF-Kompensation im Kanton Thurgau

2.1. Kantonales Fruchtfolgeflächen-Inventar (FFF-Inventar)

Das kantonale FFF-Inventar ist die Summe aller in einem Kanton erfassten Flächen, welche die zum Zeitpunkt der Erhebung geltenden Anforderungen an FFF erfüllten (Kanton Thurgau: 1985). Der Kanton Thurgau verfügt Ende 2024 voraussichtlich über rund 34'150 Hektaren FFF (Stand: 1. Januar 2025)¹. Der im SP FFF geforderte kantonale Mindestumfang an FFF in der Höhe von 30'000 Hektaren wird damit eingehalten.

Seit der Erhebung im Jahr 1985 wurde das FFF-Inventar 2010 zwar teilweise aktualisiert, jedoch nie gesamthaft überarbeitet. Wie in vielen anderen Kantonen auch ist das FFF-Inventar im Kanton Thurgau fehlerhaft. So bestehen einerseits Flächen innerhalb

¹ Die deutliche Zunahme bei den FFF im Jahr 2024 (Stand 1. Januar 2025: 34'150 ha) gegenüber dem Vorjahresstand (Stand 1. Januar 2024: 30'594 ha) ist auf verschiedene Änderungen in der Erfassung zurückzuführen: Gestützt auf den Erläuterungsbericht zum SP FFF werden FFF im Bereich von Hochstammobstanlagen (+2'346 ha) und Intensivobstanlagen (+1'471 ha) neu angerechnet. Gleichzeitig werden alle FFF im Bereich von Abbauzonen (-169 ha) und Deponiezonen (-57 ha) – bis zur Rekultivierung – aus dem FFF-Inventar gelöscht. Ebenfalls aus dem FFF-Inventar gelöscht werden zudem die FFF im Bereich von Freihaltezonen (Bauzonen; -35 ha). In der Summe führen diese Änderungen zu einer Zunahme beim FFF-Stand um 3'556 Hektare. Die grosse FFF-Reserve im Jahr 2024 ist allerdings mit Vorsicht zu geniessen: In Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Boden (KOBO) des Bundes wurden die Bodendaten in der Politischen Gemeinde Lommis ermittelt (Pilotprojekt). Dabei hat sich gezeigt, dass in der Politischen Gemeinde Lommis deutlich weniger Böden über FFF-Qualität verfügen, als im FFF-Inventar angegeben.

5/22

des Inventars, welche die FFF-Qualitätskriterien nicht mehr erfüllen. Andererseits gibt es Flächen ausserhalb des Inventars, welche die Kriterien erfüllen. Das FFF-Inventar muss daher auf der Basis zu erhebender, verlässlicher Bodendaten gesamthaft überarbeitet werden. Trotz der bekannten Lücken und Fehler kommt das FFF-Inventar bis auf Weiteres zur Anwendung – beispielsweise bei der Frage, ob Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV (Einzonung von FFF) zur Anwendung kommt. Der Umfang der Thurgauer FFF ist auf der Homepage des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Thurgau (ARE TG) ersichtlich und wird jährlich nachgeführt.

2.2. Kantonaler Richtplan (KRP)

Wie bereits ausgeführt, sind die Kantone ohne verlässliche Bodeninformationen gestützt auf den überarbeiteten SP FFF gehalten, eine Kompensationsregelung im KRP einzuführen. Davon betroffen ist auch der Kanton Thurgau.

2.2.1. Kompensationspflichtige Vorhaben

Im SP FFF ist geregelt, dass bei der Realisierung von Bundesvorhaben sämtliche verbrauchten FFF, die im kantonalen FFF-Inventar verzeichnet sind, kompensiert werden müssen. Gestützt auf die Kompensationsregelung im KRP (Planungsgrundsatz 2.2 F) muss zudem der FFF-Verbrauch bei Einzonungen und bei kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekten ab einer Bagatellschwelle von 3'000 m² kompensiert werden. Von der Kompensationspflicht ausgenommen sind Vorhaben für den Langsamverkehr. Aufgrund dieser Regelung sind im Kanton Thurgau ausschliesslich der Bund, der Kanton und die Gemeinden von der Kompensationspflicht betroffen.

2.2.2. Kompensationsmassnahmen

Als Kompensationsmassnahmen gelten im Kanton Thurgau Auszonungen von Böden mit FFF-Qualität, fachgerechte Aufwertungen und Rekultivierungen sowie Neuerhebungen von FFF (Planungsgrundsatz 2.2 G).

Die ursprünglich eingeführte Priorisierung bei den Kompensationsmassnahmen (1. Priorität: Auszonung, Aufwertungen, Rekultivierungen; 2. Priorität: Neuerhebungen) wird mit der Teilrevision des Kantonalen Richtplans 2024/2025 aufgehoben. Die Kompensationspflichtigen sind damit bei der Wahl der Kompensationsmassnahme frei.

Ebenfalls aufgehoben wird mit der Teilrevision des Kantonalen Richtplans 2024/2025 die Möglichkeit des zeitlichen Aufschiebs bei Auszonungen und Neuerhebungen. Diese beiden Kompensationsmassnahmen müssen jeweils zeitgleich mit dem FFF-Verbrauch umgesetzt werden. Bei der Kompensation durch Aufwertung oder Rekultivierung ist demgegenüber ein zeitlicher Aufschieb nach wie vor möglich. Zum Zeitpunkt des FFF-Verbrauchs muss damit noch kein konkretes Aufwertungs- oder Rekultivierungsprojekt

6/22

vorliegen. Bekannt sein müssen aber die Frist, innerhalb derer die Kompensation umgesetzt wird und der Kompensationsort.

2.2.3. Kompensationsnachweis

Im Einzonungsverfahren oder mit dem Strassenbauprojekt ist aufzuzeigen, wie und wo die beanspruchten FFF kompensiert werden. Hierfür ist ein sogenannter Kompensationsnachweis erforderlich. Dieser kann auf zwei verschiedene Arten erbracht werden: Entweder durch die Vorlage eines Vertrags zwischen dem FFF verbrauchenden Gemeinwesen und der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer der FFF-Kompensationsfläche oder durch den Nachweis, dass das FFF verbrauchende Gemeinwesen über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt (Festsetzung 2.2 B).

2.3. Änderungen des Planungs- und Baugesetzes

2.3.1. Kompensationsregister

Mit den im PBG neu eingeführten § 35a bis § 35c E-PBG werden die für die Umsetzung der im KRP eingeführten Kompensationsregelung notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Die Kompensation verbrauchter FFF wird im Kanton Thurgau über ein zentral geführtes Kompensationsregister geregelt. Alle Gemeinwesen, als potenzielle FFF-Verbraucher, können darin über Kompensationsgutschriften ein Kompensationsguthaben erwerben. Dieses können sie im Rahmen eines kompensationspflichtigen Verbrauchs verwenden oder auf ein anderes Gemeinwesen übertragen (§ 35b Abs. 2 E-PBG).

Kompensationsgutschriften entstehen immer dann, wenn die Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar genehmigt wird (§ 35b Abs. 4 E-PBG). Neue FFF kann entstehen durch Aufwertung oder Rekultivierung von anthropogen geschädigten Böden, durch Auszonung oder, in bestimmten Fällen, durch Neuerhebung. Was als neue FFF im Sinne des Gesetzes gilt, regelt im Detail der KRP (Festsetzung 2.2 A). Nur solche FFF können in das Inventar aufgenommen werden und zu einer Kompensationsgutschrift für das zur Eintragung berechnigte Gemeinwesen führen.

Jeder kompensationspflichtige FFF-Verbrauch geht einher mit einer Kompensationsverpflichtung, die zu einer Verringerung des Kompensationsguthabens führt. In welchen Fällen ein kompensationspflichtiger Verbrauch vorliegt, regelt der KRP (Planungsgrundsatz 2.2 F). Die Kompensationsverpflichtung entsteht zum Zeitpunkt der Genehmigung des kompensationspflichtigen FFF-Verbrauchs durch das Departement (§ 35b Abs. 3 E-PBG).

Das Führen eines Kompensationsregisters hat den Vorteil, dass in der Praxis nicht zwischen verschiedenen Kompensationsarten unterschieden werden muss. Zudem wird das Ausstellen von Zertifikaten überflüssig. Es macht dabei keinen Unterschied, ob es

7/22

sich um eine gleichzeitige oder um eine aufgeschobene Kompensation handelt. Sobald die Voraussetzung des Gesetzes und des KRP erfüllt sind, wird dem Konto des berechtigten Gemeinwesens die neue FFF gutgeschrieben. Sinngemäss ist es beim Verbrauch irrelevant, ob es sich um einen Verbrauch für ein Strassenprojekt oder um eine Einzo-
nung von FFF handelt.

Beim Kompensationsregister des Kantons Thurgau handelt es sich somit um ein einfaches und effizientes System, das die Anforderungen des Bundes gemäss SP FFF erfüllt.

2.3.2. Verträge mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

Zur Sicherung von Kompensationsmassnahmen müssen Gemeinwesen Verträge mit Grundeigentümerinnen und -eigentümern abschliessen können. Solche Verträge legen die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien fest. Sie dienen der Sicherung und Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar und erfüllen damit eine öffentliche Funktion und liegen im öffentlichen Interesse. Es handelt sich folglich um öffentlich-rechtliche Verträge, die eine Grundlage im Gesetz haben sollten. Nur so beruht das Verwaltungshandeln auf einer rechtlichen Grundlage im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101). Diese Grundlage wird mit § 35c E-PBG geschaffen.

2.4. Änderungen des Gesetzes über Strassen und Wege

2.4.1. Verankerung der Kompensation von FFF im Gesetz

Im Kanton Thurgau sind FFF zu kompensieren, die bei der Realisierung von kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekten verbraucht werden. Es gilt eine Bagatellschwelle von 3'000 m². Von der Kompensationspflicht ausgenommen sind Vorhaben, die dem Langsamverkehr dienen. Im Rahmen der jeweiligen Strassenprojekte sind die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der Kompensationspflicht zu planen und umzusetzen. Dieser Grundsatz wird im Gesetz (§ 19b Abs. 1 E-StrWG) verankert.

2.4.2. Vorsorgliche Kompensations- und Ersatzmassnahmen

Die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs von FFF bedingt, dass das gesuchstellende Gemeinwesen (Kanton, Gemeinden) über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt. Kantonale Strassenbauprojekte sollen nicht durch fehlende Kompensationsguthaben verzögert werden. Das Departement soll daher auch unabhängig von kantonalen Strassenbauprojekten im Rahmen des Budgets die erforderlichen Massnahmen ergreifen können, um Kompensationsgutschriften (beispielsweise durch Realisierung eines Aufwertungsprojektes) zu erhalten oder ihr Kompensationsguthaben zu vergrössern (durch Übertrag von einem anderen Gemeinwesen). Damit soll erreicht werden, dass der Kanton über einen gewissen Vorrat an Kompensationsguthaben verfügt, um anstehende Projekte ohne Verzug abwickeln zu können (§ 18a

8/22

Abs. 1 E-StrWG). Die daraus entstehenden Kosten fallen zu Lasten der Spezialfinanzierung (§ 29 Abs. 1 Ziff. 3a E-StrWG).

In diesem Zusammenhang drängt sich eine weitere Ergänzung des Gesetzes auf, die zwar nicht direkt mit der Kompensation von FFF in Verbindung steht, jedoch eine verwandte Problematik beschlägt. Für die Realisierung von Strassen müssen mitunter auch Rodungen vorgenommen werden. Hierfür ist grundsätzlich Realersatz in derselben Gegend mit standortgerechten Arten zu leisten (Art. 7 Abs. 1 Waldgesetz [WaG; SR 921.0]). Meist handelt es sich beim durch ein Strassenprojekt tangierten Wald um kleinere Flächen. Soll hierfür eine Ersatzaufforstung erfolgen, ergibt dies aus forstlicher Sicht nur selten einen Mehrwert. Daher sollen grössere, zusammenhängende Ersatzaufforstungen unabhängig von einem konkreten Strassenprojekt geplant und umgesetzt werden können, damit der Kanton über einen gewissen Vorrat an Aufforstungsflächen verfügt, über die er im Rahmen eines mit einem konkreten Strassenbauprojekt verbundenen Rodungsgesuchs zurückgreifen kann (§ 18a Abs. 2 E-StrWG). Auch diese Kosten fallen zu Lasten der Spezialfinanzierung (§ 29 Abs. 1 Ziff. 3b E-StrWG).

2.4.3. Genehmigung von Strassenprojekten

Bei der Beanspruchung von FFF ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und ob der Bedarf nicht in der Bauzone oder auf landwirtschaftlich weniger gut geeigneten Flächen gedeckt werden kann. Die Interessenabwägung inklusive Evaluation von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von FFF ist im technischen Bericht detailliert aufzuzeigen. Der technische Bericht hat sich sodann zur allfälligen Kompensationspflicht und zur vorgesehenen Kompensation zu äussern. Die Ausführungen sind in Nachachtung von Art. 25 Abs. 2 RPG durch die zuständige kantonale Behörde zu überprüfen. Nur so kann der Kanton seiner sich aus dem SP FFF ergebenden Verpflichtung zum Erhalt von FFF gerecht werden.

Gemäss der heutigen Rechtslage und Praxis werden Strassenprojekte öffentlich aufgelegt. Sie erwachsen nach Ablauf der Einsprachefrist oder nach Rechtskraft der dagegen erhobenen Rechtsmittelentscheide ohne weiteres in Rechtskraft. Ein Genehmigungsentscheid ist nicht vorgesehen. Damit fehlt der für die vorstehend geschilderte Überprüfung des Verlustes und der allfälligen Kompensation von FFF erforderliche formelle Abschluss des Verfahrens.

Das Fehlen eines formellen Abschlusses des Verfahrens erweist sich indes auch aus anderen Gründen als problematisch: Das Bundesgericht geht bei der Auslegung und Anwendung von Strassengesetzen diverser Kantone davon aus, dass die Bewilligung von Strassen Gegenstand von Sondernutzungsplänen ist (BGE 117 Ib 35 E. 2). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es sich (aufgrund der geänderten Zweckbestimmung des von einem Strassenprojekt erfassten Bodens) auch bei

9/22

Art. 19 ff. StrWG um eine Sondervorschrift zum Erlass eines Sondernutzungsplans im Sinne von Art. 14 RPG handelt.

Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG bedürfen gemäss Art. 26 RPG i.V.m. § 5 Abs. 2 PBG der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Art. 26 Abs. 1 RPG grenzt den Kreis der Genehmigungsobjekte nicht auf kommunale Nutzungspläne ein. Der Genehmigung durch eine kantonale Behörde bedürfen damit sowohl Nutzungspläne der Gemeinden wie auch des Kantons. Eine Genehmigungspflicht entfällt nur gegenüber vom kantonalen Gesetzgeber erlassenen Nutzungsplänen (vgl. AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 26 N 7).

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes genügt für kantonale Strassenprojekte, unter Einhaltung des Richtplanverfahrens, zwar grundsätzlich der einschlägige Finanzbeschluss des Grossen Rates. Das Bundesgericht erachtete die Regelung im Kanton Thurgau indes als ungewöhnlich, wenn auch nicht als unhaltbar und damit insgesamt als nicht willkürlich (BGer 1C_645/2029 vom 19. Juni 2020 E. 5.1 und E. 5.2). An der fehlenden Genehmigung für die kommunalen Strassenprojekte ändert dies indes nichts. Das heutige Verfahren ist somit zumindest in Bezug auf die kommunalen Strassenprojekte bundesrechtswidrig. Aber auch das Verfahren für die kantonalen Strassenprojekte erweist sich gestützt auf die Wortwahl des Bundesgerichtes als nicht optimal. Hinzu kommt, dass der Finanzbeschluss nicht das richtige Gefäss ist, um den Verbrauch und die Kompensation von FFF zu prüfen.

Es sind daher sowohl die kommunalen als auch die kantonalen Strassenprojekte gestützt auf Art. 26 RPG grundsätzlich einem Genehmigungsverfahren nach § 5 Abs. 2 PBG zu unterziehen. Die allgemeinen Regeln des PBG zum Erlass von Sondernutzungsplänen passen allerdings nicht so recht für Strassenprojekte. Sodann ist der Zusammenhang zwischen Strassenprojekten und der Genehmigung nach Art. 26 RPG und § 5 Abs. 2 PBG für die Rechtsanwenderin oder den Rechtsanwender nicht ausreichend klar, zumal das StrWG neben dem allgemeinen Verweis in § 3 keinen weiteren Hinweis auf die Anwendbarkeit des PBG im Verfahren nach § 19 ff. StrWG enthält.

Sinnvoll erscheint deshalb eine Ergänzung der Verfahrensvorschriften in § 19 ff. StrWG, um den Abschluss des Verfahrens durch eine kantonale Genehmigung (Art. 26 RPG i.V.m. § 5 Abs. 2 und 3 PBG) im Rahmen der bestehenden Sondervorschriften zu regeln. Die Genehmigungspflicht für Strassenprojekte beschränkt sich allerdings auf Vorhaben, die ganz oder teilweise im Nichtbaugebiet liegen und keine Bagatellfälle im Sinne von § 21 Abs. 4 StrWG darstellen, da nur bei diesen Vorhaben der vom Strassenprojekt erfasste Boden durch die neue Nutzung eine wesentliche Änderung der Zweckbestimmung erfährt und sich auch nur bei diesen Vorhaben die Problematik rund um den Verbrauch und die Kompensation von FFF stellt.

10/22

2.4.4. Projektbewilligung

Strassen stellen „Bauten und Anlagen“ im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG dar und dürfen daher grundsätzlich nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Beruht die Bewilligung auf einem Strassen-Sondernutzungsplan, handelt es sich um eine Baubewilligung im Sinne von Art. 22 RPG und nicht um eine Ausnahmbewilligung im Sinne von Art. 24 ff. RPG (BGE 112 Ib 166 E. 2).

Das Verfahren gemäss § 21 StrWG schliesst nach der Intention des Gesetzgebers das baurechtliche Bewilligungsverfahren ein. Indes hat diese Frage in der Vergangenheit – auch im Rahmen von Rechtsmittelverfahren – immer wieder zu Diskussionen geführt. Um diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen, drängt sich daher eine Klarstellung auf. Das Strassenbauprojekt ist daher nach Abschluss des Verfahrens durch die zuständige Behörde zu bewilligen. Bei Gemeindestrassen ist dies die Gemeindebehörde, bei kantonalen Strassenprojekten das Departement oder das kantonale Tiefbauamt. Die Bewilligung schliesst die baurechtliche Bewilligung mit ein. Bei kantonalen Strassenbauprojekten, die aufgrund ihrer (teilweisen) Lage im Nichtbauggebiet der Genehmigung nach Art. 26 Abs. 1 RPG i.V.m. § 5 Abs. 2 PBG bedürfen, erfolgt die Bewilligung im Rahmen des kantonalen Genehmigungsentscheides.

2.5. Ausblick: Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe

Änderungen oder Ergänzungen der Verordnung zum Gesetz über Strassen und Wege (StrWV; RB 725.1) sind mit Ausnahme von redaktionellen Anpassungen nicht erforderlich.

Der PBG-Entwurf enthält die wesentlichen Bestimmungen für die Registerführung und schafft die Grundlage für Verträge mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern. Es werden darin die zentralen Begriffe Kompensationsguthaben, Kompensationsgutschrift und Kompensationsverpflichtung definiert. Zudem enthält es die grundlegenden Bestimmungen für das Entstehen von Kompensationsgutschriften und von Kompensationsverpflichtungen.

Für die Vollzugsbestimmungen genügt eine Ergänzung der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV; RB 700.1). Zu den Vollzugsbestimmungen gehören erstens die Zuständigkeit bei der Führung von Kompensationsregister und FFF-Inventar, zweitens der Informationsfluss zwischen den verschiedenen bei der Registerführung zusammenwirkenden Akteuren, drittens die Detailbestimmungen zur Eintragung von Kompensationsverpflichtungen und Kompensationsgutschriften (inkl. Zeitpunkte der Eintragung und in das Kompensationsregister einzutragende Inhalte) und viertens die Voraussetzungen für die Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar im Zusammenhang mit der Erteilung von Kompensationsgutschriften.

11/22

3. Auswirkungen der Revision

3.1. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Kompensationsregelung für den Verbrauch von FFF ist bereits durch den KRP festgelegt. Mit den Anpassungen des PBG werden nun lediglich die für den Vollzug der Kompensationsregelung erforderlichen Instrumente rechtlich verankert. Es geht dabei namentlich um die Einführung des Kompensationsregisters sowie die Möglichkeit des Gemeinwesens, zur Sicherung von Kompensationsmassnahmen Verträge mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern abzuschliessen. Die neuen Bestimmungen erleichtern somit auch für die Gemeinden, soweit sie von einem kompensationspflichtigen Verbrauch von FFF betroffenen sind, den Vollzug. Die Anpassungen des PBG haben keine weiteren Auswirkungen auf die Gemeinden.

Im StrWG werden die Verfahren konkretisiert. Diese neuen Verfahrensbestimmungen haben die Gemeinden zu kennen und zu berücksichtigen. Die Gemeinden haben ihre Verfahren neu durch einen formellen Entscheid zum Abschluss zu bringen, was für die Gemeindebehörde einen administrativen Mehraufwand bedeutet. Bedarf die Realisierung eines kommunalen Strassenprojektes der Beurteilung von kantonalen Fachstellen, müssen deren Stellungnahmen und Entscheide in die kommunale Projektbewilligung miteinfließen. Zu diesem Zweck sind diese Strassenprojekte, analog dem Vorgehen bei Bauvorhaben, dem Generalsekretariat DBU (Abteilung Koordination Baugesuche und Planungsgeschäfte) zur Zirkulation bei den kantonalen Fachstellen einzureichen. § 4 und § 19a StrWG fordern bereits heute für die Planung, den Bau und den Unterhalt von Strassen und Wegen die Berücksichtigung von weiteren öffentlichen und privaten Interessen sowie die Abstimmung mit dem Kanton. Zwecks Abstimmung des kommunalen Strassenprojektes mit diesen öffentlichen Interessen sowie mit dem Kanton sind die Gemeinden somit bereits nach heutigem Recht gehalten, ihre kommunalen Strassenprojekte dem Kanton zuzustellen, falls deren Auswirkungen dies erfordert.

Des Weiteren bedürfen kommunale Strassenprojekte, die ganz oder teilweise im Nichtbaugelände liegen, nach Abschluss des Verfahrens der Genehmigung durch den Kanton. Davon ausgenommen sind kleine oder unbedeutende Projekte gemäss § 21 Abs. 4 StrWG. Im Rahmen der Genehmigung prüft der Kanton namentlich die im Falle des Verlustes von FFF erforderliche Interessenabwägung und erteilt seine Zustimmung zu den vorgesehenen Kompensationsmassnahmen. Der Kanton stützt sich dabei auf die Beurteilungen der Fachstellen. Diese ergehen im Rahmen der vorstehend erwähnten Zirkulation des Projektes. Da dieses Genehmigungsverfahren im Anschluss an das kommunale Verfahren erfolgt, führt es insgesamt zu einer Verlängerung des Verfahrens. Kommunale Strassenprojekte im Nichtbaugelände sind allerdings selten. Aufgrund einer groben Abschätzung werden im Nichtbaugelände jährlich zwischen 5 und 12 kommunale Strassenbauprojekte erwartet. Damit sind nur ein geringer Teil der kommunalen Strassenprojekte von dieser Neuerung betroffen.

12/22

3.2. Auswirkungen für den Kanton

Sowohl beim kompensationspflichtigen Verbrauch wie auch bei den Kompensationsgutschriften und bei der Übertragung von Kompensationsguthaben ist nur mit wenigen Geschäften im Jahr zu rechnen. Beim gewählten Kompensationssystem ist zudem der Kreis der Guthabenberechtigten auf das Gemeinwesen (Bund, Kanton und Gemeinden) beschränkt. Deshalb ist der voraussehbare Aufwand für das Führen des Kompensationsregisters auf kantonaler Ebene gering.

Die Konkretisierungen bei den Verfahren im Rahmen der Anpassungen des StrWG haben auch Auswirkungen auf die Fachstellen. Auch die kantonalen Strassenprojekte sind neu durch einen formellen Entscheid zum Abschluss zu bringen, was einen administrativen Mehraufwand namentlich für das Tiefbauamt bedeutet, das für das Verfahren bei den rund 30 bis 50 jährlich anfallenden kantonalen Strassenprojekten im Nichtbaugebiet zuständig ist (grobe Schätzung).

Eine Zirkulation der kantonalen Strassenprojekte bei den kantonalen Fachstellen erfolgt bereits heute. Indes ist davon auszugehen, dass vermehrt auch kommunale Strassenprojekte bei den kantonalen Fachstellen zirkulieren werden, auch wenn dies gemäss den vorstehenden Ausführungen bereits nach heutigem Recht erforderlich ist. Es ist nochmals darauf hinzuweisen, dass – analog der Baugesuche – nicht per se jedes kommunale Strassenprojekt dem Kanton einzureichen ist, sondern nur jene, die aufgrund ihrer Auswirkungen einer Beurteilung durch eine oder mehrere kantonale Behörden bedürfen, was hauptsächlich dann der Fall ist, wenn sich aufgrund der Lage (beispielsweise Einlenker in eine Kantonsstrasse) eine Abstimmung mit dem Tiefbauamt als angezeigt erweist.

Des Weiteren bedürfen auch kantonale Strassenprojekte, die ganz oder teilweise im Nichtbaugebiet liegen, einer Genehmigung. Davon ausgenommen sind kleine oder unbedeutende Projekte gemäss § 21 Abs. 4 StrWG. Ist eine Genehmigung erforderlich, erfolgt im Rahmen dieses Entscheides auch die Projektbewilligung, so dass es zu keinen Doppelspurigkeiten kommt. Im Rahmen der Genehmigung wird gestützt auf die Beurteilungen der Fachstellen namentlich die im Falle des Verlustes von FFF erforderliche Interessenabwägung und die ausgewiesenen Kompensationsmassnahmen überprüft.

Insgesamt ist aufgrund der neuen Verfahrensbestimmungen im StrWG mit einer Zunahme des Aufwandes bei den kantonalen Fachstellen zu rechnen, sowohl durch die Instruktion der Bewilligungs- oder Genehmigungsentscheide bei den kantonalen Strassenprojekten als auch durch die Beurteilung der kantonalen und kommunalen Strassenprojekte im Rahmen der Zirkulation. Betroffen sind in erster Linie das Tiefbauamt sowie das Amt für Raumentwicklung und das Amt für Umwelt (die beiden letzten namentlich bei der Beurteilung der Interessenabwägung bei der Beeinträchtigung von FFF und deren Kompensation).

13/22

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1. Änderungen PBG

§ 5 Genehmigung, Zuständigkeit, Umfang

Abs. 2 (geändert)

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen Strassenbauprojekte als Sondernutzungspläne einer Genehmigung durch den Kanton. Diese Genehmigungspflicht ergibt sich aus Art. 26 RPG.

Bis anhin werden Strassenbauprojekte im Kanton Thurgau nach den Vorgaben des StrWG zwar öffentlich aufgelegt. Ein formeller Abschluss des Verfahrens durch Entscheidung erfolgt aber nicht.

§ 5 Abs. 2 E-PBG schafft die gesetzliche Grundlage für die Genehmigung von Strassenbauprojekten von Kanton und Gemeinden, die ganz oder teilweise im Nichtbaugebiet liegen, mit Ausnahme der Bagatellfälle von § 21 Abs. 4 StrWG. Die Genehmigung erfolgt durch das Departement. Zusammen mit den neuen Regelungen im StrWG werden so die gesetzlichen Grundlagen für eine bundesrechtskonforme Praxis geschaffen.

Die Genehmigungspflicht für Strassenprojekte beschränkt sich allerdings auf Vorhaben gemäss § 21a Abs. 3 und § 21b Abs. 3 E-StrWG, d.h. auf Vorhaben, die ganz oder teilweise im Nichtbaugebiet liegen und keine Bagatellfälle im Sinne von § 21 Abs. 4 StrWG darstellen, da nur bei diesen Vorhaben der vom Strassenprojekt erfasste Boden durch die neue Nutzung eine wesentliche Änderung der Zweckbestimmung erfährt und sich auch nur bei diesen Vorhaben die Problematik rund um den Verbrauch und die Kompensation von FFF stellt.

2.4. Fruchtfolgeflächen

Übertitel (neu)

Kantone, die über eine ungenügende Datengrundlage verfügen, werden mit dem SP FFF des Bundes verpflichtet, eine Regelung zur Kompensation verbrauchter FFF einzuführen (vgl. Grundsatz G10 des Sachplans Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020). Das FFF-Inventar des Kantons Thurgau beruht auf einer ungenügenden Datengrundlage. Der Kanton muss deshalb eine Kompensationsregelung einführen.

Mit dem im PBG neu eingefügten Kapitel Fruchtfolgeflächen werden die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Das Kapitel enthält Bestimmungen zu Verbrauch und Kompensation von FFF und schafft darüber hinaus die gesetzliche Grundlage für ein vom Kanton geführtes Kompensationsregister und für die zwischen den einzelnen Gemeinwesen und Grundeigentümerschaften abzuschliessenden Verträge.

14/22

Das Kapitel Fruchtfolgeflächen ist mit den Inhalten des KRP koordiniert. Dieser enthält ergänzende Bestimmungen und Definitionen, namentlich zum kompensationspflichtigen Verbrauch und den zulässigen Kompensationsmassnahmen. Der Gesetzesvollzug wird in der PBV geregelt.

§ 35a Verbrauch, Kompensation

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

Der Verbrauch von FFF muss genehmigt werden. Nur so kann der Kanton seiner sich aus dem SP FFF ergebenden Verpflichtung zum Erhalt von Fruchtfolgeflächen gerecht werden. Ist der Verbrauch kompensationspflichtig, bedürfen auch die Kompensationsmassnahmen der Zustimmung. Mit § 35a E-PBG wird dafür die gesetzliche Grundlage geschaffen.

Abs. 2 (neu)

Die Kompensationspflicht für den Verbrauch von FFF und die Voraussetzungen der Zustimmung zu den vorgesehenen Kompensationsmassnahmen beurteilen sich nach den Vorgaben des KRP.

Das Gesetz enthält hier einen Verweis auf den KRP, der in Kapitel 2.2 im Planungsgrundsatz 2.2 F die Kompensationspflicht enthält. Die zulässigen Kompensationsmassnahmen sind in Planungsgrundsatz 2.2 G aufgeführt.

Zu kompensieren sind im kantonalen Inventar verzeichnete FFF, die durch Einzonungen (mit einer Bagatellschwelle von 3'000 m²) oder durch die Realisierung von kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekten (mit gleicher Bagatellschwelle) verbraucht werden. Ausgenommen sind Vorhaben für den Langsamverkehr (Planungsgrundsatz 2.2 F).

Als Kompensationsmassnahmen gelten Auszonungen von Böden mit FFF-Qualität, fachgerechte Aufwertungen und Rekultivierungen sowie Neuerhebungen von FFF. Die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs und der Vernetzung von Biotopen sind zu berücksichtigen. Die Kompensation durch Auszonung oder Neuerhebung muss zeitgleich mit dem FFF-Verbrauch erfolgen, die Kompensation durch Aufwertung oder Rekultivierung kann aufgeschoben erfolgen (Planungsgrundsatz 2.2 G).

Abs. 3 (neu)

Der kompensationspflichtige Verbrauch von FFF wird durch das Departement genehmigt, wenn nachgewiesen ist, dass die vorgesehenen Kompensationsmassnahmen durch Verträge im Sinne von § 35c E-PBG gesichert sind oder wenn nachgewiesen ist,

15/22

dass das gesuchstellende Gemeinwesen über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt.

Ein Gemeinwesen, das zum Genehmigungszeitpunkt über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt, kann dieses Guthaben zur Kompensation des zu genehmigenden Verbrauchs verwenden. Solches Guthaben kann aus bereits durchgeführten Kompensationsmassnahmen (Auszonungen oder Aufwertungen und Rekultivierungen) stammen oder von einem anderen Gemeinwesen übertragen worden sein (§ 35b Abs. 2 Satz 2 E-PBG). Für die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs genügt der Nachweis des ausreichenden Guthabens. Ein Vertrag im Sinne von § 35c E-PBG muss dafür nicht vorgelegt werden, es genügt ein Auszug aus dem Kompensationsregister.

Verfügt ein Gemeinwesen zum Zeitpunkt der Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs nicht über ein ausreichendes Kompensationsguthaben, so muss es den Verbrauch durch die im KRP vorgesehenen Massnahmen kompensieren. Bei diesen Massnahmen handelt es sich um Auszonungen von Böden mit FFF-Qualität, fachgerechte Aufwertungen und Rekultivierungen von anthropogen geschädigten Böden im Nichtbaugelände, die ausserhalb des FFF-Inventars liegen, sowie Neuerhebungen von FFF im Zusammenhang mit dem kompensationspflichtigen Verbrauch (vgl. Planungsgrundsatz 2.2 G im KRP). Zur Sicherung einer solchen Kompensationsmassnahme muss das kompensationspflichtige Gemeinwesen mit den von den Massnahmen betroffenen Grundeigentümerschaften Verträge im Sinne von § 35c E-PBG abschliessen und diese Verträge bei der Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs vorlegen.

Abs. 4 (neu)

Der Genehmigungsentscheid kann mit Auflagen, Bedingungen oder Befristungen zu Lasten des von den Kompensationsmassnahmen betroffenen Grundstückes verbunden werden. Diese Nebenbestimmungen sind im Grundbuch anzumerken. Diese Regelung entspricht derjenigen bei der Baubewilligung (§ 106 Abs. 2 PBG). Geringfügige Abweichungen von den Genehmigungsvoraussetzungen führen dank dieser Regelung im Sinne der Verhältnismässigkeit nicht zwangsläufig zu einer Nichtgenehmigung.

§ 35b Kompensationsregister

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

Der Kanton Thurgau führt ein öffentlich einsehbares Kompensationsregister. Das Register enthält für jedes potenziell kompensationspflichtige Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) Angaben zu seinem Kompensationsguthaben sowie zu den erteilten

16/22

Kompensationsgutschriften und den Kompensationsverpflichtungen, die beim kompensationspflichtigen Verbrauch von FFF entstehen.

Das Kompensationsregister erlaubt sowohl die zeitgleiche als auch die aufgeschobene Kompensation von kompensationspflichtigem FFF-Verbrauch und schafft zudem die Grundlage für die Übertragung des Kompensationsguthabens – oder eines Teils davon – auf ein anderes Gemeinwesen. Beim zeitgleichen Verbrauch entsteht die Kompensationsgutschrift zeitgleich mit der Kompensationsverpflichtung. Die Kompensationsverpflichtung kann deshalb unmittelbar, durch Verrechnung mit der Kompensationsgutschrift, erfüllt werden. Bei der aufgeschobenen Kompensation entsteht zuerst die Verpflichtung und erst nach dem Abschluss der Kompensationsmassnahmen die entsprechende Kompensationsgutschrift. Der kompensationspflichtige Verbrauch wird deshalb gemäss § 35a Abs. 3 Ziff. 1 E-PBG nur genehmigt, wenn Kompensationsmassnahmen vertraglich gesichert sind.

Abs. 2 (neu)

Das Kompensationsguthaben entspricht der Differenz zwischen den Kompensationsgutschriften und den Kompensationsverpflichtungen. Mit jeder neuen Kompensationsgutschrift und mit jeder neuen Kompensationsverpflichtung verändert sich das Kompensationsguthaben.

Bei der zeitgleichen Kompensation geht mit der Kompensationsverpflichtung eine Kompensationsgutschrift von mindestens gleichem Umfang einher. Das Kompensationsguthaben hat deshalb in der Regel einen positiven Wert. Nur bei einer aufgeschobenen Kompensation kann es während der Dauer des Aufschubs vorübergehend zu einem Kompensationsguthaben mit negativem Wert kommen. Das Kompensationsguthaben kann bei einem zukünftigen kompensationspflichtigen Verbrauch zur Kompensation verwendet werden (§ 35a Abs. 3 Ziff. 1 E-PBG), und es kann durch Vertrag auf ein anderes Gemeinwesen übertragen werden.

Die Kompensationsmassnahmen können zu Gutschriften führen, die den für den kompensationspflichtigen Verbrauch notwendigen Umfang übersteigen. Solche Überschüsse sollen zwischen den Gemeinwesen gehandelt werden können. Es entsteht dadurch einerseits ein Anreiz für umfangreichere Kompensationsmassnahmen. Andererseits wird ein Anreiz geschaffen, Kompensationsmassnahmen unabhängig von einem kompensationspflichtigen Verbrauch zu ergreifen und dafür Kompensationsgutschriften zu erhalten.

Abs. 3 (neu)

Für das Entstehen von Kompensationsverpflichtungen wird an die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs von FFF nach § 35a E-PBG angeknüpft.

17/22

Abs. 4 (neu)

Kompensationsgutschriften entstehen mit der Genehmigung der Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar.

Das Gesetz verwendet hier den Begriff der neuen Fruchtfolgefläche. Nur die Eintragung neuer FFF führt zu Kompensationsgutschriften. Das Vorliegen neuer FFF beurteilt sich nach den Vorgaben des KRP. Dieser definiert in Festsetzung 2.2 A, was unter neuer FFF zu verstehen ist: Erstens ausgezonte Böden mit FFF-Qualität, zweitens anthropogen geschädigte Böden im Nichtbaugebiet, die ausserhalb des FFF-Inventars liegen und fachgerecht zu Böden mit FFF-Qualität aufgewertet oder rekultiviert wurden, und drittens im Zusammenhang mit dem kompensationspflichtigen Verbrauch neu erhobene FFF im Nichtbaugebiet. Alle anderen Böden können, auch wenn sie FFF-Qualität aufweisen, nicht als neue Fruchtfolgeflächen in das FFF-Inventar eingetragen werden und führen dementsprechend auch nicht zu Kompensationsgutschriften.

Die Kompensationsgutschrift wird dem gesuchstellenden Gemeinwesen erteilt, wenn dieses die FFF-Qualität der neu einzutragenden Fläche nachweist. Zudem muss die Grundeigentümerschaft der Eintragung der neuen FFF in das FFF-Inventar vertraglich zugestimmt haben. Das gesuchstellende Gemeinwesen hat einen entsprechenden Vertrag zusammen mit dem Gesuch um Eintragung neuer FFF der registerführenden Behörde vorzulegen.

§ 35c Verträge mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern

Titel (neu)

Verträge zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümerinnen/-eigentümern erhalten mit § 35c E-PBG eine gesetzliche Grundlage. Solche Verträge dienen der Sicherung von Kompensationsmassnahmen und der Eintragung neuer FFF zur Erlangung von Kompensationsgutschriften. Der Staat tritt gegenüber der Grundeigentümerschaften zwar nicht hoheitlich auf, aber die Verträge dienen öffentlichen Interessen, und es wird eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Sie sind deshalb verwaltungsrechtlicher Natur (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, S. 286 ff.). Die Qualifizierung als verwaltungsrechtlicher Vertrag ist relevant, weil die Durchsetzung von Ansprüche aus solchen Verträgen auf dem Weg der Klage an das Verwaltungsgericht erfolgt (vgl. § 64 Abs. 1 Ziff. 1a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; RB 170.1]).

Ziff. 1 (neu)

Der kompensationspflichtige Verbrauch von FFF muss in der Regel gleichzeitig mit dem Verbrauch kompensiert werden; nur bei Aufwertung und Rekultivierung von anthropo-

18/22

gen geschädigten Böden im Nichtbaugebiet kann die Kompensation aufgeschoben werden (Planungsgrundsatz 2.2 G des KRP). In beiden Fällen kann der kompensationspflichtige Verbrauch von FFF nur bei der Vorlage eines Vertrags, der die Grundeigentümerschaft rechtlich bindet, genehmigt werden (vgl. § 35a Abs. 3 Ziff. 1 E-PBG). Es braucht deshalb für jede Kompensation einen Vertrag, der die vom Gesetz geforderten Kompensationsmassnahmen rechtlich sichert. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn das Gemeinwesen über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt (vgl. § 35a Abs. 3 Ziff. 2 E-PBG).

Ziff. 2 (neu)

Zudem dienen die Verträge der Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar. Das antragstellende Gemeinwesen verfolgt mit der Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar das Ziel, Kompensationsgutschriften für den aktuellen oder zukünftigen kompensationspflichtigen Verbrauch von FFF zu erlangen. Die Eintragung hat bei bisher nicht vom Inventar erfassten Flächen eine eigentumsbeschränkende Wirkung aufgrund der Vorgaben zur Bewirtschaftung von FFF (vgl. Grundsatz G3 SP FFF). Weil für die Grundeigentümerschaft bis zur gesamthaften Überarbeitung des FFF-Inventars keine gesetzliche Pflicht zur Eintragung neuer FFF in das FFF-Inventar besteht, muss sie der Eintragung vertraglich zustimmen.

4.2. Änderungen StrWG

§ 18a Vorsorgliche Kompensations- und Ersatzmassnahmen durch den Kanton

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

Die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs von FFF bedingt, dass das gesuchstellende Gemeinwesen über ein ausreichendes Kompensationsguthaben verfügt (vgl. Ausführungen zu § 35a Abs. 3 E-PBG). Strassenbauprojekte sollen nicht durch fehlende Kompensationsguthaben verzögert werden. Das Departement soll daher auch unabhängig von kantonalen Strassenbauprojekten im Rahmen des Budgets die erforderlichen Massnahmen ergreifen können, um Kompensationsgutschriften (beispielsweise durch Realisierung eines Aufwertungsprojektes) oder Kompensationsguthaben (durch Übertrag von einem anderen kompensationspflichtigen Gemeinwesen) zu erhalten. Damit soll erreicht werden, dass der Kanton über einen gewissen Vorrat an Kompensationsguthaben verfügt, um anstehende Projekte ohne Verzug abwickeln zu können. Die Kosten für diese Massnahmen gehen zu Lasten der Spezialfinanzierung (vgl. Ausführungen zu § 29 Abs. 1 Ziff. 3a E-StrWG).

Für die Realisierung von Strassen müssen teilweise Rodungen vorgenommen werden. Hierfür ist Realersatz zu leisten. Meist handelt es sich beim durch ein Strassenprojekt

19/22

tangierten Wald um kleinere Flächen. Soll hierfür eine Ersatzaufforstung erfolgen, ergibt dies aus forstlicher Sicht nur selten einen Mehrwert. Daher sollen grössere, zusammenhängende Ersatzaufforstungen unabhängig von einem Strassenprojekt geplant und umgesetzt werden können, damit der Kanton über einen gewissen Vorrat an Aufforstungsflächen verfügt, über die im Rahmen einer mit einem konkreten Strassenbauprojekt verbundenen Rodungsgesuch zurückgegriffen werden kann. Auch diese Kosten fallen zu Lasten der Spezialfinanzierung (vgl. Ausführungen zu § 29 Abs. 1 Ziff. 3b E-StrWG).

§ 19b Kompensation von Fruchtfolgeflächen

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

Im Kanton Thurgau sind FFF zu kompensieren, die bei der Realisierung von kantonalen und kommunalen Strassenbauprojekten verbraucht werden. Auch hier gilt eine Bagatellschwelle von 3'000 m². Von der Kompensationspflicht ausgenommen sind sodann Vorhaben, die dem Langsamverkehr dienen.

Im Rahmen der jeweiligen Strassenprojekte sind daher die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der Kompensationspflicht zu planen und umzusetzen. Dieser Grundsatz wird in Abs. 1 verankert.

§ 21a Projektbewilligung und Genehmigung von Gemeindestrassen

Titel (neu)

Abs. 1 und Abs. 2 (neu)

Strassen stellen „Bauten und Anlagen“ im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG dar und dürfen daher nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Nach der Intention des Gesetzgebers und der bisherigen Praxis im Kanton Thurgau schliesst das Verfahren gemäss § 21 StrWG das baurechtliche Bewilligungsverfahren mit ein. Jedoch hat diese Frage in der Vergangenheit – auch im Rahmen von Rechtsmittelverfahren – immer wieder zu Diskussionen geführt. Um diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen, drängt sich daher in dieser Hinsicht eine Klarstellung auf. Das Verfahren ist gestützt auf Abs. 1 neu durch einen Entscheid der Gemeindebehörde zum Abschluss zu bringen. Dieser Entscheid beinhaltet gemäss Abs. 2 auch die baurechtliche Bewilligung. Des Weiteren kann im Rahmen dieses Entscheides bei UVP-pflichtigen Vorhaben auch die erforderliche Feststellung der Umweltverträglichkeit erfolgen.

Der Bau einer Strasse kann, nebst der baurechtlichen Beurteilung, unter Umständen die Zustimmung oder Bewilligung weiterer kantonalen oder kommunaler Behörden erforderlich machen (beispielsweise Rodungsbewilligung). Unter Verweis auf die Koordinations-

20/22

bestimmung von § 112 PBG ist daher das kommunale Strassenprojekt vor der öffentlichen Auflage den kantonalen Fachstellen zur Zirkulation zuzustellen, sofern öffentliche Interessen tangiert sind, die durch diese zu beurteilen sind. Die Ämter verfassen Stellungnahmen oder Entscheide für ihre Fachbereiche. In der Folge entscheidet die Gemeindebehörde über allfällige während der öffentliche Auflage gegen das Projekt erhobene Einsprachen sowie über das Projekt.

Abs. 3 (neu)

Strassenprojektpläne sind rechtlich betrachtet Sondernutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG. Diese bedürfen gemäss Art. 26 RPG i.V.m. § 5 Abs. 2 PBG der Genehmigung durch das Departement für Bau und Umwelt, soweit sie ganz oder teilweise im Nichtbaugebiet liegen. Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind Bagatellverfahren gemäss § 21 Abs. 4 StrWG (vgl. Kap. 2.4.3).

Die Gemeindebehörde projiziert den Bau von Gemeindestrassen und -wegen (§ 19a StrWG). Bei der Projektierung sind die potentiellen öffentlichen Interessen sowie die privaten Interessen und die Interessen des Kantons und der (Nachbar)Gemeinden gestützt auf § 4 und § 19a StrWG zu ermitteln und sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Im Zusammenhang mit FFF ist zu beachten, dass die Inanspruchnahme durch höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt sein muss, was eine umfassende Interessenabwägung voraussetzt. Dabei ist eine eingehende Evaluation von Alternativen ohne oder mit weniger Beanspruchung von FFF zwingend. Die raumplanerische Interessenabwägung ist im technischen Bericht detailliert darzulegen.

Der Verlust an FFF sowie die Kompensation müssen durch die zuständigen Fachstellen (Amt für Raumentwicklung, Amt für Umwelt) beurteilt werden. Sie verfassen im Rahmen der Zirkulation des Projektes entsprechende Stellungnahmen. Im technischen Bericht ist auf das Ergebnis der Zirkulation bei den Fachstellen hinzuweisen. Nach Abschluss des Verfahrens, d.h. nach Entscheid der Gemeindebehörde über das Projekt und über allfällige Einsprachen gemäss Abs. 1, ist das Projekt dem Kanton zur Genehmigung zuzustellen. Im Rahmen des Entscheids erfolgt die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs von FFF sowie, soweit erforderlich, die Zustimmung zu den vorgesehenen Kompensationsmassnahmen (vgl. § 35a Abs. 1 E-PBG). Gehen gegen die Einspracheentscheide Rekurse ein, sind diese Verfahren mit dem Genehmigungsverfahren zu koordinieren.

21/22

§ 21b Projektbewilligung und Genehmigung von Kantonsstrassen

Titel (neu)

Abs. 1 und Abs. 2 (neu)

Das vorstehend unter § 21a Abs. 1 und Abs. 2 E-StrWG zu Gemeindestrassen Ausgeführte gilt auch für die Kantonsstrassen. Sind neben der Projektbewilligung weitere kantonale Bewilligungen erforderlich (beispielsweise Rodungsbewilligung), sind diese mit der Projektbewilligung zu koordinieren.

Grundsätzlich erfolgt die Projektbewilligung durch das Departement. Dieses entscheidet auch über allfällige gegen das Projekt erhobene Einsprachen. Handelt es sich jedoch um kleine, unbedeutende Projekte im Sinne von § 21 Abs. 4 StrWG (Beleuchtungsanlagen, Rückhaltesysteme, Entwässerungsanlagen oder bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung oder -lenkung), die nicht umstritten sind, erfolgt die Projektbewilligung durch das kantonale Tiefbauamt.

Abs. 3 (neu)

Art. 26 Abs. 1 RPG grenzt den Kreis der Genehmigungsobjekte nicht auf kommunale Nutzungspläne ein. Der Genehmigung durch eine kantonale Behörde bedürfen damit sowohl Nutzungspläne der Gemeinden wie auch des Kantons. Eine Genehmigungspflicht entfällt nur gegenüber vom kantonalen Gesetzgeber erlassenen Nutzungsplänen (vgl. AEMISEGGER/KUTTLER/MOOR/RUCH, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2010, Art. 26 N 7).

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes genügt für kantonale Strassenprojekte, unter Einhaltung des Richtplanverfahrens, zwar grundsätzlich der einschlägige Finanzbeschluss des Grossen Rates. Aufgrund der Wortwahl des Bundesgerichtes lässt sich indes schliessen, dass diese Regelung verbesserungswürdig ist (vgl. Kap. 2.4.3). Hinzu kommt, dass der Finanzbeschluss sicherlich nicht das richtige Gefäss ist, um den Verbrauch und die Kompensation von FFF zu prüfen. Damit sind auch kantonale Strassenprojekte einer Genehmigung nach Art. 26 RPG i.V.m. § 5 Abs. 2 PBG zu unterziehen. Die Genehmigungspflicht beschränkt sich allerdings wie bei den Gemeindestrassen auf Vorhaben, die ganz oder teilweise im Nichtbaugelände liegen, und nimmt kleine, unbedeutende Projekte gemäss § 21 Abs. 4 StrWG aus. Im Rahmen dieser Genehmigung erfolgt namentlich auch die Genehmigung des kompensationspflichtigen Verbrauchs von FFF sowie, soweit erforderlich, die Zustimmung zu den vorgesehenen Kompensationsmassnahmen (vgl. § 35a Abs. 1 E-PBG).

Ist für Strassenbauprojekte eine Genehmigung erforderlich, erfolgt die Projektbewilligung im Rahmen dieser Entscheidung. Gestützt auf andere Gesetze erforderliche Entscheidungen sind bei dieser Konstellation mit dem Genehmigungsentscheid zu koordinieren.

22/22

§ 29 Spezialfinanzierung

Abs. 1 Ziff. 3a und Ziff. 3b (neu)

Mit diesen Ergänzungen wird klargestellt, dass auch sämtliche Kosten im Zusammenhang mit der Kompensation von FFF-Verlusten sowie für Ersatzaufforstungen durch die Spezialfinanzierung nach § 29 StrWG finanziert werden (vgl. Ausführungen zu § 18a Abs. 1 E-StrWG).

Bei den Kosten im Zusammenhang mit der Kompensation von FFF ist klarzustellen, dass dies auch die Kosten für den Erwerb von Kompensationsguthaben erfasst. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der allgemeinen Formulierung nicht nur projektbezogene Kosten, sondern auch Kosten zum vorsorglichen Erhalt von Kompensationsgutschriften oder Kompensationsguthaben unter diese Ziffer subsumiert werden.