

Erläuterungen zur Kleinsiedlungsverordnung (KSV)

I. Ausgangslage

An seiner Sitzung vom 4. Juli 2018 hat der Bundesrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans (KRP; Stand: Juni 2017) genehmigt. Weil der KRP den Anforderungen des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) genügt, konnte das Moratorium für Einzonungen damit aufgehoben werden. Gleichzeitig hat der Bundesrat mit der Genehmigung des KRP aber auch einen aus dem Jahr 2010 stammenden Auftrag erneuert. Er hat den Kanton aufgefordert, im Rahmen einer nächsten Richtplananpassung die bestehenden Weiler/Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau aufgrund ihrer Ausprägung und Eignung sowie den Anforderungen des Bundesrechts auf ihre Zugehörigkeit zur Landwirtschaftszone oder Landschaftsschutzzone, zur Zone nach Art. 33 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) oder zur Bauzone nach Art. 15 RPG zu überprüfen und bei Bedarf einer sachgerechten Zone zuzuweisen. Die Umsetzung dieses Auftrages ist Gegenstand des Projektes „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“ (Projektauftrag genehmigt mit RRB Nr. 162 vom 19. Februar 2019).

Viele Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau sind gemäss den rechtskräftigen Zonenplänen dem Baugebiet (beispielsweise Weilerzone oder Dorfzone nach § 6 der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [PBV; RB 700.1]) zugewiesen. Im Prüfbericht weist der Bundesrat allerdings darauf hin, dass es sich bei den Zonen nach Art. 33 RPV nicht um Bauzonen nach Art. 15 RPG, sondern um Nichtbauzonen (Spezialzonen ausserhalb Bauzonen im Sinne von Art. 18 RPG) handle, womit all jene Kleinsiedlungen, die den Anforderungen an eine Bauzone nach Art. 15 RPG nicht entsprechen, von Bundesrechts wegen zu einer Zone des Nichtbaugebietes zu zählen sind. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen die zuständige kantonale Behörde, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Entscheidend ist somit, ob das Vorhaben ausserhalb einer Bauzone liegt; ist dies der Fall, kann die Baubewilligung (auch für zonenkonforme Vorhaben) nicht allein von der Gemeinde erteilt werden, sondern es muss die zuständige kantonale Behörde mitwirken. Fehlt eine solche Mitwirkung, besteht die Gefahr, dass die durch die Gemeindebehörde erteilte Baubewilligung als nichtig zu gelten hat. Das Bundesgericht hat festgehalten, dass eine Bewilligung, welche nicht in die Zuständigkeit der Gemeinde fällt, keine Wirkung entfalten kann (vgl. BGE 111 Ib 213). Erteilt die kantonale Behörde ihre Zustimmung nicht, ist die kommunale Bewilligung folglich wegen eines schwerwiegenden Mangels als nichtig zu bezeichnen.

Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, wie mit Baugesuchen in Kleinsiedlungen, die aller Voraussicht nach den Anforderungen an eine Bauzone nach Art. 15 RPG nicht entsprechen, umgegangen werden soll, bis das zu überarbeitende Kapitel 1.9 „Kleinsiedlungen“ des KRP vom Bundesrat genehmigt worden ist und bis die Gemein-

den gestützt auf § 8 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) die erforderlichen Anpassungen in ihren Kommunalplanungen vorgenommen haben. Es besteht die Gefahr, dass einerseits eine nicht auf die übergeordneten Vorgaben abgestimmte Neubautätigkeit entsteht und dass andererseits Baubewilligungen mit dem Rechtsmakel der Nichtigkeit belastet sind. Diese Ausgangslage führt zu grosser Rechtsunsicherheit. Aus diesem Grunde sind Regelungen nötig, die für die Baubewilligungsverfahren in betroffenen Kleinsiedlungen bis zur Anpassung der Kommunalplanungen Klarheit schaffen hinsichtlich Zuständigkeit, Verfahren und anwendbaren Rechts.

Es ist an dieser Stelle zu betonen, dass die vorliegenden Regelungen lediglich vorsorglichen Charakter aufweisen. Sie basieren – namentlich mit Bezug auf die betroffenen Kleinsiedlungen – auf den Ergebnissen des vorgenannten Projektes, vermögen jedoch das ordentliche Verfahren zur Änderung der Kommunalplanung nicht zu ersetzen (vgl. § 4 Abs. 1 i.V.m. 29 ff. PBG). Entsprechend behält die Verordnung ihre Gültigkeit nur bis zur Anpassung der jeweiligen Kommunalplanungen (vgl. nachfolgende Erläuterungen zu § 3).

II. Rechtsgrundlagen zum Erlass der vorliegenden Verordnung

Gemäss § 43 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) erlässt der Regierungsrat die Verordnungen, die zum Vollzug der Gesetze von Bund und Kanton notwendig sind oder zu deren Erlass ihn das Gesetz ermächtigt. Die Verordnungskompetenz des Regierungsrates ist somit in der Verfassung selbst festgelegt und gilt unmittelbar, ohne dass sie im Gesetz wiederholt werden müsste, soweit sie sich auf reine Vollzugsvorschriften beschränkt. Gestützt auf die Bestimmung in der Kantonsverfassung ist der Regierungsrat somit ermächtigt, Regelungen für den Vollzug von Art. 15 sowie Art. 25 Abs. 2 RPG zu erlassen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang sodann Art. 36 Abs. 2 RPG. Gemäss dieser Bestimmung sind die Kantonsregierungen ausdrücklich ermächtigt, vorläufige Regelungen zu treffen und namentlich auch einschränkende Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzonen zu erlassen.

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Allgemeines

§ 1 Zweck

Diese Bestimmung legt den Zweck der Verordnung dar. Es sind Zuständigkeit, Verfahren und anwendbares Recht für das Baubewilligungsverfahren in den in den Anhängen 1 und 2 aufgelisteten Kleinsiedlungen zu regeln.

§ 2 Provisorische Einteilung der Kleinsiedlungen

Diese Bestimmung enthält die provisorische Einteilung der Kleinsiedlungen. Im Rahmen des Projektes „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“ wurden die vom Bund genannten „Weilerzonen-Kriterien“ mit Bezug auf die Verhältnisse im Thurgau konkretisiert und die kritischen Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau in Zonen nach Art. 15 RPG und in ihre Zugehörigkeit zu Nichtbauzonen (Landwirtschaftszonen, Landschaftsschutz-zonen und Zonen nach Art. 33 RPV) unterteilt. Für Kleinsiedlungen, die gemäss dieser Überprüfung aller Voraussicht nach den Vorgaben von Art. 15 RPG entsprechen, erübrigen sich übergangsrechtliche Regelungen. Kleinsiedlungen, die gemäss dieser Überprüfung voraussichtlich der Landwirtschaftszone oder der Landschaftsschutzzone zugewiesen werden müssen, ergeben sich aus Anhang 1 der Verordnung. Kleinsiedlungen, die gemäss dieser Überprüfung voraussichtlich einer Zone nach Art. 33 RPV zugewiesen werden müssen, ergeben sich aus Anhang 2 der Verordnung.

Es ist zu betonen, dass diese Einteilung lediglich einen provisorischen Charakter aufweist. Sie basiert auf den Ergebnissen des vorgenannten Projektes, nimmt jedoch die noch anstehende Anpassung von Kapitel 1.9 des KRP sowie die gestützt darauf zu erfolgende Überprüfung der Kleinsiedlungen durch die zuständige Planungsbehörde nicht vorweg und vermag auch das entsprechende ordentliche Verfahren zur Änderung der Kommunalplanung nicht zu ersetzen (vgl. § 4 Abs. 1 i.V.m. § 29 ff. PBG). Entsprechend behält die Verordnung ihre Gültigkeit nur bis zur Anpassung der jeweiligen Kommunalplanungen (vgl. nachfolgende Erläuterungen zu § 3).

§ 3 Zeitlicher Geltungsbereich

Nach der Überarbeitung des Kapitels 1.9 des KRP sowie dessen Genehmigung durch den Bundesrat haben die Gemeinden ihre Kommunalplanungen zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Weder der KRP noch die vorliegende Verordnung vermögen das entsprechende ordentliche Verfahren zur Änderung der Kommunalplanung zu ersetzen. Entsprechend behält die Verordnung ihre Gültigkeit bis zur Anpassung der jeweiligen

Kommunalplanungen. Damit Klarheit darüber herrscht, in welchen Gemeinden die übergangsrechtliche Verordnung aufgehoben wurde, fällt das Departement für Bau und Umwelt im Genehmigungsentscheid gemäss § 5 Abs. 2 PBG einen entsprechenden Feststellungsentscheid (separater Dispositivpunkt im Genehmigungsentscheid).

2. Zulässigkeit von Bauten und Anlagen

§ 4 Kleinsiedlungen nach § 2 Abs. 1

Anhang 1 listet jene Kleinsiedlungen auf, die voraussichtlich von einer Bauzone zu einer sachgerechten Zone des Nichtbaugebietes – namentlich Landwirtschaftszone oder Landschaftsschutzzone nach Art. 16 bzw. 17 RPG – zuzuweisen sind.

Da es sich bei diesen Kleinsiedlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht um Zonen des Baugebietes handelt, können für die Beurteilung der Baugesuche nicht unbeschadet die Bestimmungen der jeweiligen Zonen gemäss den rechtskräftigen Kommunalplanungen herangezogen werden.

Baugesuche in Kleinsiedlungen, die aller Voraussicht nach einer Landwirtschaftszone oder Landschaftsschutzzone zugewiesen werden müssen, sind sowohl hinsichtlich der Frage der Zonenkonformität (Beurteilung durch das Amt für Raumentwicklung) als auch der weiteren Bauvorschriften wie Einpassung des Bauvorhabens ins Orts- und Landschaftsbild bzw. Masse (Beurteilung durch die Gemeindebehörde) gestützt auf die Bestimmungen der Landwirtschaftszone derjenigen Gemeinde, in der sich die Kleinsiedlung befindet, zu beurteilen. Aus Gründen der Vereinfachung und weil die definitive Zuweisung erst im Rahmen der Kommunalplanungsrevision vorgenommen werden kann, wird darauf verzichtet, hinsichtlich der anwendbaren Vorschriften weiter zu differenzieren und insbesondere auch auf die Bestimmungen der Landschaftsschutzzone zu verweisen. Stattdessen werden generell die Vorschriften der jeweiligen Landwirtschaftszone als massgebend erklärt.

§ 5 Kleinsiedlungen nach § 2 Abs. 2

Anhang 2 listet jene Kleinsiedlungen auf, die voraussichtlich von einer Bauzone zu einer Zone des Nichtbaugebietes nach Art. 33 RPV zuzuweisen sind.

Die Zonenkonformität von Bauten und Anlagen in Kleinsiedlungen, die aller Voraussicht nach einer Zone nach Art. 33 RPV zugewiesen werden müssen, wird durch das Amt für Raumentwicklung geprüft und beurteilt sich – soweit diese Verordnung keine abweichenden Bestimmungen enthält (vgl. nachfolgende Absätze 2 bis 6) – nach § 15 PBV. Bei der Erhaltungszone nach § 15 PBV handelt es sich um eine Spezialzone im Sinne von Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV, womit sich deren Anwendung im Rahmen der Be-

urteilung von Bauvorhaben in Kleinsiedlungen nach Anhang 2 aufdrängt. Erhaltungszone dienen gemäss dem Wortlaut von § 15 Abs. 1 und 2 PBV der Erhaltung und Pflege der Kleinsiedlungen unter Wahrung der bestehenden Bausubstanz und des Ortsbildes sowohl hinsichtlich des Charakters der ganzen Kleinsiedlung als auch der Erscheinung der einzelnen Gebäude. Zulässig sind Wohnbauten sowie mässig störende Betriebe.

Erneuerung bestehender Bauten (Abs. 2)

Bestehende Bauten dürfen erneuert, umgenutzt und teilweise geändert werden. Die Umnutzungsmöglichkeit ist grundsätzlich umfassend. Möglich sind somit beispielsweise die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Ökonomiebauten wie Scheunen oder Remisen in Wohnbauten oder deren Umnutzung in ein zulässiges Gewerbe.

Die Erhaltungszone bezweckt die Erhaltung und Pflege der Kleinsiedlung unter Wahrung der bestehenden Bausubstanz und des Ortsbildes sowohl hinsichtlich des Charakters der ganzen Kleinsiedlung als auch der Erscheinung der einzelnen Gebäude. In diesem Sinne darf die Charakteristik der Gebäude bei der Erneuerung, Umnutzung und teilweisen Änderung nicht wesentlich verändert werden, wobei Anpassungen mit Blick auf eine zeitgemässe Erneuerung oder energetische Sanierung möglich sind. Ein Eigentümer kann somit bestehende, unbefriedigende technische und sanitäre Einrichtungen verbessern und die Baute dem modernen Wohnstandard anpassen.

Die Charakteristik eines Gebäudes wird vor allem durch die Stellung in der Siedlungsstruktur und die Volumetrie des Gebäudes (Länge, Breite, Höhe) sowie dessen äussere Gestaltung bestimmt. Die Elemente, die die äussere Gestaltung eines Gebäudes prägen, sind in erster Linie die Aussenwände sowie das Dach. Besonderes Augenmerk bei der Erneuerung, Umnutzung und teilweisen Änderung ist somit auf die Dachform inklusive Dachaufbauten sowie die Fassadengliederung bzw. Fassadengestaltung und Farbgebung zu legen. Dabei ist auch die Materialisierung von grosser Bedeutung. Selbstverständlich sollen jedoch nur die die Kleinsiedlung bzw. die betreffende Baute im positiven Sinne prägenden Elemente erhalten bleiben. Störende Bauten, Bauteile oder Materialien dürfen ersetzt oder entfernt werden.

Ersatzbauten (Abs. 3)

Der Abbruch und Wiederaufbau ist zulässig. Dem geschilderten Zweck der Erhaltungszone folgend (Erhaltung und Pflege der Kleinsiedlung unter Wahrung der bestehenden Bausubstanz und des Ortsbildes), ist der Ersatzbau jedoch grundsätzlich an gleicher Stelle und mit gleichem Volumen zu erstellen. Des Weiteren hat sich der Ersatzbau an der Charakteristik der zu ersetzenden Baute zu orientieren (vgl. hierzu vorstehende Ausführungen zu Abs. 2), wobei auch hier Anpassungen mit Blick auf eine zeitgemässe Erneuerung oder energetische Sanierung möglich sind. Zudem sollen auch beim Abbruch und Wiederaufbau nur für die Kleinsiedlung positiven Elemente übernommen werden. Auch geringfügige Änderungen mit Bezug auf Stellung und Volumen sind in

begründeten Einzelfällen möglich, falls dies entweder objektiv geboten erscheint (beispielsweise aus Gründen der Verkehrssicherheit) oder sofern dadurch eine gleichwertige Lösung für das Ortsbild entsteht.

Neubauten (Abs. 4)

Entsprechend dem geschilderten Zweck der Erhaltungszone (Erhaltung und Pflege der Kleinsiedlung unter Wahrung der bestehenden Bausubstanz und des Ortsbildes) sowie dem Charakter der Erhaltungszone als Zone des Nichtbaugebietes sind Neubauten nur zulässig, wenn sie landwirtschaftlich begründet oder standortgebunden sind. Zur Wahrung des Ortsbildes sind zudem für die zulässigen Neubauten auch Einpassungsvorgaben zu beachten. Demzufolge haben sich Neubauten in Stellung, Volumen und Charakteristik (vgl. hierzu vorstehende Ausführungen zu Abs. 2) den bestehenden Bauten anzupassen.

An- und Kleinbauten (Abs. 5)

An- und Kleinbauten wie Einzelgaragen, Sitzplätze oder Kleintierställe sind zulässig, wenn sie zum einen nicht in bestehende Bauten integriert werden können. Nebennutzungsflächen für Garagierung, Lagermöglichkeiten und ähnliches sind damit wenn immer möglich in die bestehenden Bauten zu integrieren. Dies bedeutet, dass vor Erstellung einer neuen An- oder Kleinbaute geprüft werden muss, ob die vorgesehene Nutzung in den bestehenden Bauten realisiert werden kann. Vor Erstellung eines neuen Carports ist somit beispielsweise zu klären, ob die Garagierung stattdessen in einer leer stehenden ehemaligen Scheune oder Remise untergebracht werden kann.

Zum anderen ist auch bei An- und Kleinbauten – dem bereits mehrfach geschilderten Zweck der Erhaltungszone entsprechend – eine möglichst gute Einpassung anzustreben. An- und Kleinbauten dürfen mit anderen Worten die Charakteristik und die Eigenart des Weilers nicht beeinträchtigen. Sie müssen sich daher den Hauptbauten optisch unterordnen.

Weitere Bau- und Gestaltungsvorschriften (Abs. 6)

Mit Bezug auf die weiteren Bau- und Gestaltungsvorschriften, die durch die Gemeindebehörde zu beurteilen sind, gelten die Baureglementsbestimmungen derjenigen Zone, der die Kleinsiedlung gemäss dem rechtskräftigen Rahmennutzungsplan zugewiesen sind. Mit Bezug auf die Anwendung der generellen Einpassungsvorgaben (§ 78 PBG oder entsprechende kommunale Bestimmungen) ist den konkreten Verhältnissen Rechnung zu tragen, d.h. die baulichen Massnahmen sowie die geplante Umgebungsgestaltung haben sich dem Charakter der Kleinsiedlung anzupassen.

3. Verfahrensbestimmungen

§ 6 Baubewilligungsverfahren

Sowohl bei der Landwirtschaftszone wie auch der Zone nach Art. 33 RPV handelt es sich um eine Zone des Nichtbaugebietes. Gemäss Art. 25 Abs. 2 RPG entscheidet bei allen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone die zuständige kantonale Behörde, ob sie zonenkonform sind oder ob für sie eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann. Über ein Bauvorhaben in einer Kleinsiedlung, die nicht der Bauzone nach Art. 15 RPG zugewiesen werden kann, kann somit die Baubewilligung (auch für zonenkonforme Vorhaben) nicht allein von der Gemeinde erteilt werden, sondern es muss die zuständige kantonale Behörde mitwirken. Das Baubewilligungsverfahren hat sich daher in diesen Kleinsiedlungen nach § 53 PBV zu richten.

Das bedeutet Folgendes: Das Baugesuch ist, mit Ausnahme geringfügiger Um- oder Anbauten ohne Auswirkungen auf die Umgebung und die Nutzungsordnung, rechtzeitig im kantonalen Amtsblatt zu publizieren. Die Publikation hat unter der Rubrik „Baugesuch für Bauten oder Anlagen ausserhalb der Bauzone“ zu erfolgen. In der Spalte „Nutzungszone, weitere Angaben“ ist der Vermerk „Kleinsiedlung ausserhalb Bauzone“ anzubringen. Damit das Geschäft beim Eingang bei der kantonalen Baugesuchszentrale richtig in Zirkulation gesetzt wird, ist auch im Baugesuchsformular unter der Rubrik „Zonenart“ der Vermerk „Kleinsiedlung ausserhalb der Bauzone“ anzubringen oder auf die vorliegende Verordnung des Regierungsrates zu verweisen. Allerdings ist – da der Zonenplan noch nicht angepasst wurde – das Kästchen „Bauzone“ und nicht „Nichtbauzone“ anzukreuzen. In der Folge hat das Amt für Raumentwicklung über die Zonenkonformität des Bauvorhabens zu entscheiden. Danach entscheidet die Gemeindebehörde über das Bauvorhaben mit Bezug auf die Einhaltung der kommunalen Vorschriften.

§ 7 Hängige Baugesuche

Im Rahmen dieser Bestimmung ist zu klären, wie mit Baugesuchen umzugehen ist, die zum Zeitpunkt des Erlasses dieser übergangsrechtlichen Verordnung bereits hängig sind. In Analogie zu § 121 Abs. 2 PBG bestimmt sich die Hängigkeit des Baugesuches nach dem Zeitpunkt der Einreichung. Das bedeutet, dass Baugesuche, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits eingereicht waren, grundsätzlich nach den Bestimmungen dieser Verordnung zu beurteilen sind. Das gilt auch hinsichtlich der Verfahrensvorschriften gemäss § 6 dieser Verordnung.

Ziff. II

Diese Verordnung tritt mit der Publikation im Amtsblatt in Kraft.

Anhang 1

In diesem Anhang sind die Kleinsiedlungen aufgelistet, die als Resultat des Projektes „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“ sowie des revidierten Kapitel 1.9 des KRP im Rahmen einer Kommunalplanungsrevision voraussichtlich von einer Bauzone zur Landwirtschaftszone oder zur Landschaftsschutzzone zuzuweisen sind.

Die Kleinsiedlungen sind, damit deren Identifikation eindeutig ist, mit einer Identifikationsnummer (KS-ID, die im Rahmen der GIS-Analyse festgelegt wurde) und den Lagekoordinaten (Zentrum der Kleinsiedlung) bezeichnet. In jenen Fällen, wo sich die Kleinsiedlung in zwei durch Nichtbaugelände getrennte Fraktionen aufteilt, werden zwei Koordinatenpaare angegeben. In allen anderen Fällen, namentlich auch wenn die einzelnen Teile der Kleinsiedlung lediglich durch Strassen oder andere Bauzonen wie öffentliche Zonen voneinander getrennt sind, wird nur ein Koordinatenpaar angegeben. Zudem sind die entsprechende Gemeinde sowie die Bezeichnung der Kleinsiedlung aufgeführt.

Anhang 2

In diesem Anhang sind die Kleinsiedlungen aufgelistet, die als Resultat des Projektes „Überprüfung Kleinsiedlungen im Kanton Thurgau“ sowie des revidierten Kapitel 1.9 des KRP im Rahmen einer Kommunalplanungsrevision voraussichtlich von einer Bauzone zu einer Zone nach Art. 33 RPV zuzuweisen sind. Die Bezeichnung der Kleinsiedlungen in diesem Anhang erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie bei Anhang 1.