



Siedlungsflächenmanagement – Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Autorin: Heidi Haag

Exposé

MAS-Raumplanung 2005/2007

7. Juli 2006



Master of Advanced Studies in Raumplanung
Zertifikat in Raumentwicklung



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Exposé

Siedlungsflächenmanagement – Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Heidi Haag, Seminarstrasse 93, 5430 Wettingen

VLP-ASPAN, Seilerstrasse 22, 3011 Bern

Telefon: P: 056 430 14 04 G: 031 380 76 76

E-mail: heidihaag@bluewin.ch

7. Juli 2006

Kurzfassung

In der Schweiz sind 60'000 ha eingezontes Bauland nicht überbaut. Diese Reserven liegen oft an ungünstigen, schlecht erschlossenen und peripheren Lagen. Die Kantone und Gemeinden entwickeln heute Vorstellungen über ihre räumliche Entwicklung und streben eine Siedlungskonzentration an verkehrlich gut erschlossenen Orten an. Eine optimale Steuerung der Siedlungsentwicklung wird jedoch verhindert, wenn ungünstig gelegenes Land überbaut wird, aber auch wenn es aufgrund seiner Unattraktivität unüberbaut bleibt oder gehortet wird. Neueinzonungen an siedlungsplanerisch günstigen Orten werden dadurch verhindert. Mit welchen Instrumenten oder Massnahmen kann den übergrossen Bauzonen am falschen Ort begegnet werden? Die Arbeit gibt einen Überblick über die hoheitlichen, marktwirtschaftlichen, fiskalischen und anreizorientierten Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Wo liegen Vor- und Nachteile der einzelnen Massnahmen und Modelle? Welche wurden in der Schweiz schon angewandt und wie ist deren Akzeptanz?

Schlagworte

Auszonung; Baulandhortung; Baulandreserven; Flächenmanagement; Flächennutzungszertifikat; Siedlungsqualität;

Zitierungsvorschlag

Haag Heidi: Siedlungsflächenmanagement
Exposé zum MAS-Raumplanung 2005/2007.

Inhalt

1	Problemstellung.....	6
1.1	Grosse Bauzonen schweizweit	6
1.2	Die Region Zofingen.....	6
1.3	Ganzheitliches Siedlungsflächenmanagement	7
2	Dimensionierung der Bauzonen	8
2.1	Verfassungsauftrag der haushälterischen/nachhaltigen Bodennutzung	8
2.2	Problematik der grossen Baulandreserven an ungünstigen Orten.....	8
2.3	Dimensionierung der Bauzonen nach Art. 15 RPG	9
2.4	Gehortetes Bauland mit einbeziehen.....	10
3	Steuerung der Siedlungsentwicklung – Lenkungsmassnahmen.....	10
3.1	Hoheitliche Instrumente	11
3.1.1	Auszonung.....	11
3.1.2	Kontingentierung von Bauland	13
3.1.3	Kompensation von Bauland	14
3.1.4	Massnahmen gegen die Baulandhortung - Verflüssigung von Bauland	14
3.1.5	Vertragliche Lösungen	16
3.2	Marktwirtschaftliche Instrumente	16
3.2.1	Handelbare Flächennutzungszertifikate FNZ.....	16
3.2.2	Bauzonenbörse im Kanton Aargau?.....	17

3.3	Fiskalische Lenkungsmassnahmen	18
3.4	Anreizorientierte Instrumente	18
4	Akzeptanz von Lenkungsmassnahmen	20
5	Erfolgversprechende Ansätze.....	21
6	Schlussfolgerungen für den Raum Zofingen.....	23
7	Literatur.....	25

1 Problemstellung

1.1 Grosse Bauzonen schweizweit

Sowohl die schweizerische Bundesverfassung als auch das Raumplanungsgesetz verlangen einen haushälterischen Umgang mit dem Boden. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE zeigt jedoch auf, dass viele Gemeinden, insbesondere im ländlichen Raum, viel zu grosse Bauzonen ausgeschieden haben. Insgesamt sind schweizweit 60'000 ha eingezontes Bauland nicht überbaut, das sind 27 Prozent der Bauzonen (ARE 2005, a: S. 1 ff). Diese würden laut Schätzung des ARE Platz bieten für etwa 2.5 Millionen Menschen. Häufig liegen die Reserven an ungünstigen, schlecht erschlossenen und peripheren Lagen. Die Kantone und Gemeinden entwickeln heute vermehrt Vorstellungen über ihre räumliche Entwicklung und streben eine Siedlungskonzentration an verkehrlich gut erschlossenen Lagen an. Eine optimale Steuerung der Siedlungsentwicklung wird jedoch verhindert, wenn ungünstig gelegenes Land überbaut wird, aber auch wenn es aufgrund seiner Unattraktivität unüberbaut bleibt. Neueinzonungen an siedlungsplanerisch günstigen Orten werden dadurch verhindert. Auf der andern Seite kann sehr zentral gelegenes Land nicht überbaut werden, wenn der Grundeigentümer dies nicht zulässt und sein Land hortet.

1.2 Die Region Zofingen

Wie erwähnt manifestiert sich die Problematik der übergrossen Bauzonen in unterschiedlichem Ausmass beinahe überall in der Schweiz, so auch im Kanton Aargau. In zentral gelegenen und gut erschlossenen Gebieten mit grossem Siedlungsdruck besteht die Gefahr, dass das vorhandene Bauland unkoordiniert und ungeplant überbaut wird und sich die daraus entstehenden Verkehrs- und Umweltprobleme kaum noch lösen lassen.

Die Aargauer Gemeinden Aarburg, Oftringen, Rothrist, Zofingen und Strengelbach verfügen über erhebliche Potenziale wie verkehrsmässige Zentralität, diversifizierte Wirtschaftsstrukturen, hohen Wohn- und Freizeitwert, günstige Landpreise (RVWS, 2004: S.1) sowie über grosse Baulandreserven. Ende 2005 verfügten die fünf Gemeinden zusammen über enorme unüberbaute Bauzonen: 88 ha Wohnzone, 46 ha Mischzone, 60 ha Arbeitszone, 23 ha Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Vögeli, 2006). In der Gesamtstrategie Raumentwicklung des Kantons wird die Region als urbaner Entwicklungsraum mit wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten von kantonaler Bedeutung ausgewiesen (Kanton Aargau, 2006 a): S. 5).

Die Erreichbarkeit sowohl für den motorisierten Individualverkehr als auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs ist überdurchschnittlich (Kanton Aargau, 2006 b): S. 17).

Heute zeichnet sich die Region jedoch aus durch eine unstrukturierte Zersiedlung und einen damit verbundenen Identitätsmangel (Baccini/Oswald, 1998). Zahlreiche Infrastrukturanlagen zerschneiden die Landschaft, belasten die ganze Region und vermindern damit die Lebensqualität. Aufgrund der verkehrlichen Standortgunst besteht die Gefahr, dass sich vermehrt flächenintensive Grossbetriebe mit wenigen Arbeitsplätzen ansiedeln und sich eine Monokultur „Logistik“ entwickelt (Baccini/Oswald, 1998: S. 19). Heute wohnen etwas über 37'000 Einwohner in der Region Zofingen. Eine unkoordinierte Zunahme von Wohnraum und Arbeitsplätzen würde die vorhandenen Potenziale zunichte machen. Die Region Zofingen muss sich planerisch mit ihrer Siedlungsentwicklung auseinandersetzen und gemeinsam Zielvorstellungen entwickeln. Erst im Anschluss daran kann das Instrumentarium überprüft werden, das für die Umsetzung notwendig ist. Diese Arbeit soll jedoch dazu dienen, unabhängig von einer bestimmten Region eine Auslegeordnung zu erstellen und die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu untersuchen.

1.3 Ganzheitliches Siedlungsflächenmanagement

Aufgrund der geschilderten Problematik in der Schweiz allgemein und in der Region Zofingen ganz konkret stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten oder Massnahmen den (übergrossen) Bauzonen am falschen Ort und der Hortung zentraler Flächen begegnet werden kann. Inwiefern lässt sich mit den bestehenden und noch zu entwickelnden hoheitlichen, marktwirtschaftlichen, fiskalischen und anreizorientierten Instrumenten die Siedlungsentwicklung steuern? Wo liegen Vor- und Nachteile der einzelnen Instrumente? Welche wurden in der Schweiz schon angewandt und wie ist deren Akzeptanz? Wo bestehen politische oder rechtliche Hürden? Wo bestehen kurzfristig und langfristig Potenziale zur Steuerung der Siedlungsentwicklung?

In dieser Arbeit wird in Kapitel zwei auf die Dimensionierung der Bauzonen eingegangen. Sowohl die Bundesverfassung als auch das Raumplanungsgesetz äussern sich zu Grösse und Lage von Bauzonen. In Kapitel drei werden Instrumente und Massnahmen untersucht, mit Hilfe derer die Siedlungsentwicklung gesteuert wird oder – bei deren Einführung – gesteuert werden könnte. Kapitel vier vergleicht die Instrumente nach ihrer rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz und beurteilt die Hürden, welche deren Anwendung verhindern. In Kapitel fünf werden Vorschläge entwickelt, wie kurzfristig, aber auch längerfristig eine Steuerung der Siedlungsentwicklung angegangen werden könnte. Im Sinne eines Ausblicks

wird in Kapitel sechs das mögliche Vorgehen aufgezeigt, wie im Raum Zofingen ein regionales Siedlungsflächenmanagement angegangen werden könnte.

2 Dimensionierung der Bauzonen

2.1 Verfassungsauftrag der haushälterischen/nachhaltigen Bodennutzung

Die Bundesverfassung verlangt unter Artikel 75 eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens. Diesen Auftrag nimmt das Raumplanungsgesetz in Artikel 1 auf. Implizit ist damit eine nachhaltige Bodennutzung gefordert, also eine ökologisch, ökonomisch und sozial verträgliche Nutzung des Bodens. Demgemäss hat der Schweizerische Bundesrat in seiner «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» (Bundesrat, 2002: S. 27) das Ziel formuliert, die Siedlungsfläche auf dem heutigen Stand von 400m² pro Kopf zu stabilisieren. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsflächen Einhalt geboten und wenn innere Reserven mobilisiert werden können. Das Amt für Raumentwicklung ARE hat in seinem Raumentwicklungsbericht 2005 (ARE, 2005, b: S. 66) nachdrücklich festgehalten, dass die Raumentwicklung der Schweiz als nicht nachhaltig einzustufen sei. Als Gründe dafür werden unter anderem das weitere Wachsen der Agglomerationen und die damit verbundene «Zwangsmobilität» angegeben. Im Weiteren belasten die Kosten der Siedlungsentwicklung die öffentliche Hand immer stärker.

Im Sinne einer nachhaltigen Bodennutzung lohnt sich auch ein Blick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung. So zeigen Schätzungen des ARE, dass bis 2030 aufgrund des demografischen Wandels schweizweit über die Hälfte der Bauzonenreserven überflüssig sein werden (ARE, 2005, c: S. 22). Die zunehmende Alterung der Bevölkerung lässt darauf schliessen, dass insbesondere die Nachfrage nach gut mit öffentlichem Verkehr erschlossenen Wohnlagen ansteigen wird (VLP-ASPAN, 2005).

2.2 Problematik der grossen Baulandreserven an ungünstigen Orten

Grundsätzlich sind es die Gemeinden, welche über die Grösse, die Lage und die Art der Bauzonen entscheiden. In vielen kleineren Gemeinden spielen Partikularinteressen sowie parteipolitische Interessen bei der Entscheidungsfindung über Einzonungen eine nicht unerhebliche Rolle. Insbesondere ländliche Gemeinden besitzen ein Überangebot an Bauland (ARE, 2005, a: S. 3), da nach wie vor die Meinung vorherrscht, mit Einfamilienhauszonen gute Steuerzahler anlocken und damit die Gemeindefinanzen aufbessern zu können. Peripher gelegene, schlecht

erschlossene Bauzonen bewirken jedoch das Gegenteil. Für die Gemeinden sind gemäss einer Studie von Ecoplan (2000) die Durchschnittskosten für die Versorgung mit Wasser, Abwasser, Elektrizität und Erschliessungsstrassen in den dichter besiedelten städtischen Gebieten deutlich tiefer als in den Agglomerationsgürteln und erst recht als in den ländlich peripheren Gemeinden. Die externen Folgekosten des motorisierten Individualverkehrs sind dabei noch nicht berücksichtigt. Vor allem durch diese Verzerrung des Bodenmarktes, das heisst durch das fehlende Verursacherprinzip wird das Bauen an Randlagen finanziell attraktiv.

Bei In-Kraft-Treten des Raumplanungsgesetzes vom 22.6.1979 umfassten viele Bauzonen bereits ein Vielfaches der nach diesem Gesetz vorgesehenen Fläche. Obwohl vielerorts eine Verkleinerung vorgenommen wurde, liegen die Reserven oftmals nicht dort, wo sich die Gemeinden heute entwickeln möchten oder wo die kantonalen Entwicklungsvorstellungen lokalisiert sind. Artikel 15 RPG lässt kaum Neueinzonungen zu, solange genügend Baulandreserven vorhanden sind. Rück- oder Auszonungen zugunsten von Neueinzonung an zentralen, gut erschlossenen Lagen sind jedoch nur schwer machbar (vgl. Ziffer 3.1.1).

2.3 Dimensionierung der Bauzonen nach Art. 15 RPG

Gemäss Artikel 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für eine Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Artikel 15 RPG soll ein ausreichendes Bodenangebot und einen funktionierenden Bodenmarkt garantieren. Mittlerweile hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass nicht nur die Grösse der Bauzonen sondern deren Lage, Erschliessung und tatsächliche Verfügbarkeit wichtige Faktoren darstellen (Bertschi, 2002: S. 28 ff). Im Weiteren stellt sich das Bundesgericht auf den Standpunkt, dass auch regionale Verhältnisse berücksichtigt werden sollten. So genügt es, wenn in den umliegenden Gemeinden genügend Bauland für die unterschiedlichen Bedürfnisse vorhanden ist [1]. Für die korrekte Bemessung des Baulandbedarfs wurde in der Vergangenheit in der Regel die Trendmethode angewendet. Dabei wird der bisherige Flächenverbrauch auf die Zukunft extrapoliert. Dieser «unkontrollierte Flächenverschleiss» (Bertschi 2002: S. 29) sollte jedoch zukünftig vermehrt hinterfragt werden, umso mehr als die demografische Entwicklung stagnieren wird. Die inneren Nutzungsreserven sowie das Potenzial einer sinnvollen Siedlungsverdichtung müssen in die Berechnung mit einbezogen werden.

"XL-Reserven" in der Nutzungsplanung sind gemäss Näf, (Näf, 2005) die Folge von Missverhältnissen zwischen der Bauzonen-Dimensionierung und dem tatsächlich realisierten bzw. zu erwartenden Siedlungswachstums. Bei der Untersuchung der Nutzungsreserven in Indust-

rie- und Gewerbezone (IGZ) im Kanton Thurgau, konnte festgestellt werden, dass die Reservekapazitäten der IGZ den erwarteten Bedarf der nächsten 10 bis 15 Jahre deutlich übersteigen (Näf, 2005 S. 177 ff.). Im Weiteren besteht in infrastrukturell besser versorgten Gebieten (Telekommunikation, Bahnstation, Autobahnauffahrt) eine höhere Nutzungsintensität als in Gebieten mit schlechterer Lageklasse. Wenn sehr grosse Reserven vorhanden sind, müsste ein konsequentes Einfrieren der Nutzungszonen auf kantonaler Ebene in Betracht gezogen werden. Dies bewirkt eine Beschränkung des baulichen Wachstums auf die bereits eingezonten Gebiete und damit eine Reduktion der Kapazitäten.

2.4 Gehortetes Bauland mit einbeziehen

Damit die Siedlungsentwicklung nicht von einzelnen Grundeigentümern beeinflusst werden kann, verlangt das Bundesgericht, auch gehortetes, also nicht verfügbares Bauland, in die Bedarfsermittlung mit einzubeziehen. Die Ausklammerung des gehorteten Baulandes würde dem Grundgedanken von Art. 15 RPG, dem Konzentrationsprinzip widersprechen (Cueni, 2004). S.39). Es darf kein zusätzliches Land eingezont werden, nur weil einzelne Eigentümer ihr Land horten [2]. Dieser Grundsatz kann Gemeinden vor schwer lösbare Probleme stellen, insbesondere dann, wenn die Nachfrage nach Bauland vorhanden ist.

3 Steuerung der Siedlungsentwicklung – Lenkungsmaßnahmen

Die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung können grundsätzlich in vier Gruppen eingeteilt werden: hoheitliche, marktnahe oder marktwirtschaftliche, fiskalische sowie anreizorientierte.

- Die hoheitlichen Massnahmen (Lendi, 2003: S. 15 ff.) sind in der Regel demokratisch legitimiert und erscheinen in Form von Geboten oder Verboten sowie Plänen (grundeigentümerverbindliche Nutzungspläne). Dazu gehört die Steuerung durch örtliche Zonierung. Im Folgenden werden jedoch primär Massnahmen besprochen, die (noch) nicht verbreitet angewendet werden. Dazu gehören die Auszonung (Ziffer 3.1.1), die Kontingentierung sowie die Kompensation, welche einige Kantone in ihren Richtplänen verlangen (Ziffer 3.1.2 und 3.1.3). Schliesslich zählen dazu auch verschiedene Massnahmen gegen die Hortung von Bauland (Ziffer 3.1.4), zum Teil in Kombination mit einer verstärkten Bodenpolitik der Gemeinden.
- Nicht-hoheitliche, marktnahe oder marktwirtschaftliche Instrumente kommen in der Regel nicht in Reinkultur vor, sie sind von gesetzlichen Regelungen zu begleiten. Dazu wird unter anderem der börsenähnliche Handel von behördlich ausgegebenen Nutzungszertifikaten gezählt (Ziffer 3.2). Diesbezüglich wurden verschiedene Modelle entwickelt.

- Als Lenkungsmassnahmen können auch die Marktwertbesteuerung der Grundstücke, differenzierte Abgaben auf nicht überbauten oder unternutzten Grundstücken in Form von Steuern oder Gebühren eingesetzt werden (Ziffer 3.3).
- Im bereits überbauten Gebiet, das heisst bei Umnutzungen oder innerer Verdichtung werden in Zukunft vermehrt anreizorientierte Instrumente eingesetzt werden (Ziffer 3.4).

3.1 Hoheitliche Instrumente

3.1.1 Auszonung

Auszonungen sind – rein theoretisch – ideale Massnahmen, übergrosse Bauzonen zu verkleinern oder siedlungsplanerisch ungünstig gelegene Bauzonen der Landwirtschaftszone zuzuweisen. In der Realität wird die Sache jedoch sehr kompliziert. Gemäss der Begriffs-Praxis des Bundesgerichts muss je nach den konkreten Umständen zwischen Auszonung aus der Bauzone und Nichteinzonung in die die Bauzone unterschieden werden (VLP, 1995: S. 30ff.). Vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes 1980 verfügten viele Gemeinden über immense Bauzonen. Die kommunalen Nutzungspläne mussten in der Folge in RPG-konforme Pläne überführt werden. Von Nichteinzonung wird gesprochen, wenn beim erstmaligen Erlass eines RPG-konformen Nutzungsplans ein Grundstück nicht mehr der Bauzone zugeteilt wurde, aber auch wenn ein nicht baureifes Grundstück fälschlicherweise bei der ersten Zonenplanrevision nach 1980 der Bauzone und erst später der Nichtbauzone zugewiesen wird. In diesem Fall wird in der Regel keine Entschädigung wegen materieller Enteignung geschuldet. Wird ein Grundstück in der erstmaligen Schaffung einer verfassens- und gesetzeskonformen Grundordnung der Bauzone zugewiesen – im Zuge einer RPG-konformen Nutzungsplanungsrevision nach 1980 – und später daraus wieder entlassen, wird von einer Auszonung gesprochen. Gemäss Bundesgericht ist eine Entschädigung geschuldet, wenn das Grundstück mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft überbaut werden könnte (z. B. baureif und erschlossen ist oder ohne weiteres – z.B. ohne zusätzliches Planungsverfahren – einer Überbauung zugeführt werden könnte). Die Erschliessungspflicht der Gemeinde (Art. 19 RPG) führt jedoch auch dazu, dass die fehlende Erschliessung dem Grundeigentümer nicht entgegengehalten werden kann.

Eine zentrale Frage bei Auszonungen ist auch die Höhe der Entschädigung. Nach Meinung einzelner Experten (Ruch, 2006) schuldet die Gemeinde bei einer Auszonung von unerschlossenen, landwirtschaftlich genutzten Flächen den Eigentümern höchstens einen Betrag in der Höhe des Wertes von Landwirtschaftsland. Massgebend könnte hier sein, ob der Eigentümer das Land zum Marktwert von Bauland versteuert hat oder nicht.

In den letzten Jahren sind in der Schweiz kaum Auszonungen vorgenommen worden (Baumgartner, 2005). Bei den städtischen Aus-/ Umzonungen (Winterthur, Zug Zürich) findet sich das Motiv in der Erhaltung stadtnaher Grünflächen. Die Initiative dafür kam nie von einer übergeordneten Planungsstufe sondern in zwei Fällen aus der Bevölkerung und einmal von der Stadtregierung. Jedes Mal wurden Zonen für gehobene Einfamilienhäuser aus der Bauzone entlassen. Bei diesen städtischen Auszonungen wollten die Initianten nicht primär zu grosse Bauzonen reduzieren sondern der städtischen Bevölkerung Naherholungsgebiete sichern. In die gleiche Kategorie gehört die Auszonung in Riehen BL [3], wo die Bevölkerung aufgrund einer Volksinitiative Grundstücke in einem Naherholungsgebiet umzonte.

Im Rahmen einer Ortsplanrevision nahmen die Gemeinden Salenstein TG, Unterlunkofen AG und Wilchingen SH eine Auszonung vor [4]. Obwohl alle über zu gross dimensionierte Bauzonen verfügten, war die Reduktion der Bauzone nie ein eigenes Planungsziel, sondern höchstens eine unausweichliche Massnahme, (unter Druck des Kantons) die formulierten Planungsziele zu erreichen.

Ohne Gegenleistung verzichtete keine Gemeinde auf Bauzonen, entweder wurden andernorts Neueinzonungen oder eine Erhöhung der Nutzungsziffern vorgenommen. Gerade in kleineren Kommunen geraten die Planungsbehörden unter grossen Druck seitens der Grundeigentümer. Eine Auszonung wird so zu einem äusserst unattraktiven Planungsschritt, der durch das Risiko der Entschädigungspflicht noch verstärkt wird.

Mehrere Faktoren führten dennoch zu den erfolgreichen Auszonungen. Ein frühzeitiger Einbezug der Grundeigentümerschaft sowie möglichst vieler kommunaler Interessenvertreter erwies sich als vorteilhaft. Vorteilhaft kann auch eine enge Kooperation mit dem Kanton gewertet werden. Nicht zu unterschätzen ist das Know-how der Planungsbehörden sowie der externen Planungsfachpersonen. Die Ressourcenverfügbarkeit, also die Bodenpolitik der Gemeinde wird kontrovers diskutiert. Grundsätzlich ist der Spielraum einer Gemeinde mit eigenem Boden bei Verhandlungen vieler Art grösser. Auszonungen können gelassener angegangen werden, wenn die Gemeindefinanzen einen gewissen Spielraum zulassen. Die Gemeinde muss sich weniger von Drohungen nach Entschädigungsforderungen einschüchtern lassen und kann nach raumplanerischen Kriterien entscheiden. Schliesslich dürfen solche Prozesse nicht unter Zeitdruck stattfinden, da insbesondere die Verhandlungen mit den betroffenen Grundeigentümern Zeit brauchen.

Obwohl Auszonungen nur in Einzelfällen ein Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung darstellen, sollte sich eine Gemeinde im Zuge einer Ortsplanrevision und wenn sehr

grosse unerschlossene Bauzonen siedlungsplanerisch ungünstig liegen, mit diesem Instrument auseinander setzen. In einzelnen kantonalen Richtplänen wird dies auch explizit verlangt.

Der Richtplan des Kantons Freiburg (2002) setzt in seinen Grundsätzen fest, die Gemeinden hätten im Fall einer Überdimensionierung eine Auszonung von unbebauten und unerschlossenen Grundstücken in Erwägung zu ziehen. Eine Bewahrung dieser Grundstücke in der Bauzone ist möglich, wenn sich die Grundeigentümer verpflichten, das Grundstück in den nächsten 15 Jahren zu überbauen.

In der Vernehmlassungsversion des Richtplans des Kantons Waadt (Etat de Vaud, 2005) wird von den Gemeinden verlangt, innerhalb von zehn Jahren, nicht benötigtes und ungünstig gelegenes Bauland auszuzonen. Dazu gehört nicht bebautes Land in Gefahrenzonen oder in Erholungs- und Grünzonen, seit 15 Jahren unbebautes und nicht erschlossenes Land sowie nicht erschlossenes Land, auf welchem kein Bauungsprojekt besteht. Wie diese Massnahmen auf Gemeindeebene konkret vollzogen werden, wird die Zukunft zeigen.

3.1.2 Kontingentierung von Bauland

Um einer fortschreitenden Ausbreitung der Siedlungsgebiete entgegenzuwirken, wird vermehrt ein Sachplan Siedlung nach Artikel 13 RPG gefordert. Darin sollen die Siedlungsflächen schweizweit auf dem heutigen Niveau plafoniert werden [5]. Wie anfangs dargestellt, verfügt die Schweiz auf absehbare Zeit über ausreichend eingezontes Bauland. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Reserven in den Kantonen sehr unterschiedlich verteilt sind. Einzelne Kantone verlangten von den Gemeinden – im Sinne der haushälterischen Bodennutzung – bei der ersten Nutzungsplanungsrevision nach In-Kraft-Treten des Raumplanungsgesetzes, ihre Bauzonen erheblich zu reduzieren. In anderen Kantonen besitzen viele Gemeinden heute noch immense Bauzonen, die «RPG-konform» eingezont sind und nicht mehr ohne weiteres aus der Bauzone entlassen werden können.

Würden die Bauzonen nun auf dem heutigen – oder auch auf einem höheren – Stand plafoniert, stellt sich die Frage, wer die Kompetenz besitzt, dies zu tun. Winkler (2005: S. 56), die in ihrer Lizentiatsarbeit der Kontingentierung der Bauzonen als ökonomisches Instrument nachgeht, ist der Meinung, die Plafonierung müsse auf Bundesebene erfolgen. Vorgängig wäre dem Bund jedoch in einer Anpassung des Artikels 75 der Bundesverfassung die entsprechende Kompetenz zu übertragen. In einem weiteren Schritt müssten den Kantonen und anschliessend den Gemeinden Flächenkontingente erteilt werden. Diese Kontingentierung sei mit der Eigentumsgarantie nach Artikel 26 BV vereinbar. Die Zuteilung der Kontingente, also

wer sich wo wie viel weiterentwickeln darf, wird eine der grossen Knacknüsse eines Systemwechsels darstellen. Sind die Gewinner jene, die über die grössten Bauzonenreserven verfügen, jene die in den prosperierenden Agglomerationen heute wirtschaftlich schon gut dastehen oder jene, die bisher nur sparsam eingezont haben? Ein kurzer Blick auf das Oberengadin, wo momentan die Kontingente für den Bau von Zweitwohnungen auf die 11 Kreisgemeinden verteilt werden müssen, lässt erahnen, wie schwierig entsprechende «gerechte» Zuteilungen schweizweit sein werden.

3.1.3 Kompensation von Bauland

Die Richtpläne der Kantone Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Thurgau verlangen eine Kompensation bei Neueinzonungen. Demgemäss verlangt der Richtplan Thurgau: «Soll Landwirtschaftsgebiet dem Siedlungsgebiet zugeteilt werden, so ist grundsätzlich eine ausgeglichene Flächenbilanz anzustreben. Sofern vorhanden, ist dabei möglichst landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolleres, zumindest gleichwertiges Land dem Landwirtschaftsgebiet zuzuweisen.» (Kanton Thurgau, 2006). Da im Kanton Thurgau bisher noch einige Gemeinden über keinen RPG-konformen Nutzungsplan verfügten, konnten die geforderten Kompensationen als Nichteinzonungen vorgenommen werden. Sobald jedoch in Gemeinden mit RPG-konformen Zonenplänen Kompensationen notwendig werden, muss mit Entschädigungsforderungen gerechnet werden. Damit hat der Kanton im Moment noch wenig Erfahrung.

3.1.4 Massnahmen gegen die Baulandhortung - Verflüssigung von Bauland

Bei Neueinzonungen ist grundsätzlich nur verfügbares Land in die Bauzone aufzunehmen. Eine geeignete Massnahme, um die Hortung von Bauland zu verhindern, ist die Sicherung der Überbauung neu eingezonter Flächen durch einen Kaufrechtsvertrag zugunsten der Gemeinde (Bertschi, 2002): S. 31). Dabei wird der Gemeinde mittels Vertrag das Recht eingeräumt, das Grundstück zu einem Preis, der weit unter dem Verkehrswert liegt, zu erwerben, falls es vom Eigentümer nicht innerhalb einer vereinbarten Zeit überbaut wird (Planteam S AG, 2005). Diese Massnahme ist nicht unumstritten, da sich die Gemeinde dabei auf Kosten der Grundeigentümer bereichern kann, insbesondere wenn sie das Land zum Verkehrswert weiterverkauft.

Um an prädestinierten Lagen gehortetes Bauland zu verflüssigen, könnte unter Umständen das Instrument der Baupflicht in Betracht gezogen werden. Näf (2005 S. 193 ff.) unterscheidet zwischen der unmittelbaren und der mittelbaren Baupflicht. Die unmittelbare Baupflicht entzieht dem Grundeigentümer faktisch seine Entscheidungsbefugnis, da er gezwungen ist, das Land innert einer gesetzten Frist zu überbauen. Die massiven Eingriffe in die Eigentumsrech-

te bedürfen – wie dies der Kanton Appenzell a. R. auch gemacht hat (vgl. unten) – einer gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene. Bei der mittelbaren Baupflicht wird auf einem Grundstück an zentraler Lage eine Mindestnutzung sowie die Nutzungsart vorgeschrieben. Dem Eigentümer ist überlassen, ob und wann er seine Parzelle überbauen will.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt im Prinzip diese Baupflicht. In Art. 56 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht erlässt er Massnahmen gegen die Baulandhortung. Danach muss eingezontes, noch unüberbautes sowie neu eingezontes Bauland innert 10 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes überbaut werden. Verstreicht diese Frist, ohne dass mit Bauarbeiten begonnen wurde, wird das Areal ohne Entschädigung ausgezont. Die Auszonung fällt dahin, falls das Grundstück an die öffentliche Hand verkauft wird. Diese innovative Regelung kann durchaus als Druckmittel gegenüber der Hortung von Bauland dienen. Es wird jedoch bezweifelt, ob die zwangsweise Auszonung von nicht überbauten Grundstücken inmitten des Siedlungsgebietes aus einer raumplanerischen Gesamtbeurteilung heraus als sinnvoll beurteilt werden kann. Damit würde das Konzentrationsprinzip verletzt und es entstünden planerisch unerwünschte Baulücken. Am Siedlungsrand oder im Zuge der Schaffung von Grünzonen innerhalb des überbauten Gebietes ist eine entsprechende Auszonung jedoch denkbar. Mit Art. 56 BauG-AR wird eine neue Festlegung des Eigentumsinhalts vorgenommen. Damit wären darauf abgestützte Massnahmen entschädigungslos hinzunehmen.

Nicht immer wird eingezontes Bauland willkürlich gehortet. Oft besteht an der entsprechenden Lage schlicht keine Nachfrage nach entsprechender Nutzung. Artikel 15 RPG umschreibt Bauzonen u. a. als Land, das sich für eine Überbauung eignet. Für zentrale Lagen, die im Sinne der nachhaltigen Bodennutzung intensiv und verdichtet genutzt und der oben erwähnten mittelbaren Baupflicht unterstellt werden sollen, schlägt Näf (2005 S. 197 ff.) eine erweiterte, nutzungsspezifische Eignungsprüfung vor. Dabei werden die Erschliessungsvorschriften in Abhängigkeit vom Zweck des jeweiligen Zonentyps differenziert formuliert. Die Standortanforderungen der anvisierten Nutzergruppen werden somit zu einem frühen Zeitpunkt und bedarfsorientiert berücksichtigt. Damit wird vermieden, dass erst nach einer Einzonung das Fehlen einer Nachfrage festgestellt wird. Inhaltlich müsste neben der Netzinfrastruktur (öV-Erschliessung, Autobahnanschlüsse, Telekommunikation etc.) auch die Punktinfrastruktur (Schulen, Spitäler, Naherholung etc.) geprüft werden. Die Einführung einer erweiterten Eignungsprüfung bedingt die Schaffung einer rechtlichen Grundlage auf kantonaler Ebene. Mit der Sondernutzungsplanung existiert auf kommunaler Ebene bereits ein bewährtes Instrument der Umsetzung.

3.1.5 Vertragliche Lösungen

Im Kapitel 3.1.4 wurde zur Verhinderung von Baulandhortung eine vertragliche Lösung zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer vorgeschlagen. Aufgrund fehlender griffiger Instrumente auf Bundes- und Kantonebene bietet dieses Instrument eine Chance (keine Garantie), Fehlentwicklungen im Siedlungswachstum zu verhindern. Aktive Kommunalbehörden können sich auf diesem Weg bei Neueinzonungen einen Mehrwert abschöpfen, der dann als Entschädigungszahlung bei Auszonungen eingesetzt werden kann.

3.2 Marktwirtschaftliche Instrumente

Angesichts der unbefriedigenden Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte, stellt sich vermehrt die Frage, ob das bestehende hoheitliche Instrumentarium genügt, die verfassungsrechtlichen Ziele der nachhaltigen Entwicklung und der haushälterischen Bodennutzung zu erfüllen. Aus diesem Grund werden in Fachkreisen verschiedene neue, marktwirtschaftliche Instrumente entwickelt und diskutiert. In der Schweiz wurden sie bisher noch nicht angewendet.

3.2.1 Handelbare Flächennutzungszertifikate FNZ

Erfahrungen aus dem Umweltbereich haben gezeigt, dass mit ökonomischen Instrumenten, die das Verursacherprinzip berücksichtigen, Individuen zu gesamtgesellschaftlich richtigem Verhalten angehalten werden können (Süess/Gmünder, 2005). Der Lösungsansatz der handelbaren Flächennutzungszertifikate (Transferable-Development-Rights TDR) wurde in den USA [6] entwickelt. Er besteht aus einer Kombination aus staatlicher Regulierung und privaten Verhandlungen. Dazu müssen vorerst durch den Staat die Property Rights eindeutig zugewiesen werden. Darunter wird ein Bündel von Rechten verstanden (Eigentums-, Nutzungs-, Veränderungs- oder Übertragbarkeitsrechte), die voneinander getrennt und separat genutzt werden können. Die Primärzuteilung wird im Falle der Flächennutzungszertifikate auf Grund der Eigentumsrechte mehrheitlich nach dem Grandfathering-Prinzip, also kostenlos erfolgen. Der Preis der einzelnen Rechte bildet sich über Angebot und Nachfrage. Ein Markt kann dabei nur entstehen, wenn an einigen Orten eines definierten Perimeters ein Mangel an Nutzungsrechten, bzw. Bauland besteht.

In den USA wird das Konzept der Transferable-Development-Rights TDR an verschiedenen Orten mit unterschiedlichem Erfolg praktiziert. Die Programme verfolgen aber immer das gleiche Ziel: Ein landwirtschaftlich wertvolles Gebiet soll vor Überbauung geschützt werden. Dieses Gebiet wird als «Senderzone» ausgedehnt und die Nutzungsdichte auf einen Viertel

bis einen Fünftel reduziert. Für diesen «Verlust» erhalten die Grundeigentümer handelbare Zertifikate, die jedoch erst einen Wert bekommen, wenn eine Nachfrage besteht. Um einen Markt zu generieren, werden von der öffentlichen Hand oder von Umweltverbänden Zertifikate aufgekauft und stillgelegt. Als «Empfängerzonen» werden urbane Gebiete ausgeschieden, in denen die Siedlungszonen erweitert oder die innere Siedlungsentwicklung durch Aufzonungen gefördert werden soll. Bei diesem System werden grundsätzlich das Verfügungsrecht über den Boden und das Recht auf bauliche Nutzung auseinander genommen.

In einer Untersuchung des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE wurden die wirtschaftlichen, räumlichen und sozialen Auswirkungen verschiedener FNZ-Modelle simuliert. Die Studie kommt zum Schluss, dass Flächennutzungszertifikate mit moderaten Mengenzielen sowohl wirksam als auch wirtschaftlich und sozial tragbar sind (ARE, 2006).

3.2.2 Bauzonenbörse im Kanton Aargau?

Zollinger (2005: S.67 ff.) untersuchte verschiedene Modelle handelbarer Flächenzertifikate für den Kanton Aargau. Dabei stellte er fest – was für verschiedene andere Kantone auch gelten dürfte – dass ca. 16% des unüberbauten Baulandes baureif ist und nicht in eine Bauzonenbörse aufgenommen werden kann. Nur etwa 3.5% der unerschlossenen, also langfristigen Reserve könnte ohne Entschädigungspflicht in ein Zertifikatsprogramm integriert werden (vgl. Ziffer 3.1.1). Voraussetzung, damit ein Handel je in Gang kommen kann, ist eine Plafo- nierung der Bauzonen im Kanton.

Gemäss einem relativ einfachen Modell von Zollinger teilt die Gemeinde nach planerisch sinnvollen Kriterien einzelnen peripher gelegenen Bauparzellen ein Flächenausweis-zertifikat zu. Von Vorteil bespricht sie diese Zuweisung mit dem Eigentümer, der grundsätzlich an einem eventuellen Verkauf des Nutzungsrechts interessiert sein muss. Mit dem Verkauf des Nutzungszertifikats wird die Fläche ausgezont. Der Eigentümer wird mit dem Verkaufserlös für diese Auszonung entschädigt. Erworben werden können die Flächenausweis-zertifikate von Grundeigentümern, die an zentralen Lagen, in noch nicht eingezonten Gebieten bauen möchten. Die Einzonungen müssten nach den heutigen gesetzlichen Abläufen vorgenommen werden. Ein Handel kommt jedoch nur in Gang, wenn sich genügend Zertifikate auf dem Markt befinden und ein Bedarf besteht. In Gemeinden mit übergrossen Bauzonen und wenig zentraler Lage wird kaum zusätzlich zum «physischen» Boden noch ein Nutzungszertifikat bezahlt werden.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat sich mit den marktwirtschaftlichen Instrumenten zur Reduktion des Flächenverbrauchs auseinandergesetzt, diese sogar in den Strategiebericht raumentwicklungAARGAU (Kanton Aargau, 2006 a) aufgenommen. Auf politischer Ebene ist die Zeit dafür jedoch noch nicht gereift. Dirigismus und neue Planungsinstrumente werden abgelehnt, die Gemeindeautonomie soll weitest möglich erhalten bleiben. Die Nachteile der aktuellen Siedlungsentwicklung sind in der Bevölkerung und der Politik noch zu wenig bemerkbar (Schneider, 2006).

3.3 Fiskalische Lenkungsmassnahmen

Durch die Einzonung einer Bauparzelle erhält der Grundeigentümer einen Mehrwert, der gemäss Art. 5 RPG angemessen ausgeglichen werden müsste. Auf kantonaler Ebene kennen nur zwei Kantone die Mehrwertabschöpfung (BS, NE), andere (BE) überlassen deren Einführung den Gemeinden. Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung würden den Handlungsspielraum der Gemeinden zur Siedlungssteuerung vergrössern, da die finanzielle Belastung möglicher Entschädigungsforderungen bei Auszonungen reduziert würde.

Auf der anderen Seite werden die Kommunen mit Art. 19 RPG verpflichtet, eingezontes Land zu erschliessen, auch wenn die Grundeigentümer keine konkreten Bauabsichten zeigen. Dadurch liegen zum einen fiskalische Vorleistungen des Gemeinwesens brach, zum andern können die raumplanerischen Ziele nicht umgesetzt werden. Mit einer Marktwertbesteuerung oder einer massgeblichen Beteiligung an den Erschliessungskosten kann insbesondere an zentralen Lagen, wo diese Beträge nicht unerheblich sind, Druck ausgeübt werden auf Land haltende Grundeigentümer. Diese Massnahmen erfordern jedoch eine gesetzliche Grundlage (kantonal oder kommunal?).

An peripheren Lagen, wo keine Nachfrage nach Bauland besteht, empfinden die Grundeigentümer entsprechende Massnahmen womöglich als «hart» und «ungerecht». Möglicherweise kann dadurch jedoch erreicht werden, dass einzelne Grundeigentümer Hand bieten für eine Auszonung.

3.4 Anreizorientierte Instrumente

Häufig verbinden die Gemeinden ihre Attraktivität und Finanzlage mit der Grösse ihrer Bauzonenreserven und Neueinzonungen. Letztlich sind es aber die Siedlungs- damit die Lebensqualität in den Gemeinden, welche die Einwohner halten und Neuzuzüger anziehen. Die Schaffung von Anreizen und Qualität im bestehenden Siedlungsraum ist wesentlich schwieriger und zeitintensiver als eine Neueinzonung. Primär bedingt die erfolgreiche Planung im

besiedelten Gebiet den Einbezug der Eigentümerschaft, im Sinne einer Partizipation. Im Weiteren kann nicht mit dem Rahmennutzungsplan allein Qualität geschaffen werden. Je nach Situation führen eine Kombination von klassischen Planungsinstrumenten wie kommunaler Richtplan, Sondernutzungsplan, Quartierplan, Entwicklungskonzept und Wettbewerbsverfahren zu guten Resultaten. Wenn die Eigentümerschaft von ungenutzten oder unternutzten Bauflächen einen (auch eigenen) Nutzen in einer Planung erkennen kann, ist sie unter Umständen bereit, einer guten Lösung Hand zu bieten.

4 Akzeptanz von Lenkungsmaßnahmen

Im Folgenden werden die vorgängig besprochenen Lenkungsmaßnahmen dahingehend überprüft, ob sie zum heutigen Zeitpunkt politisch und gesellschaftlich akzeptiert sind, ob die rechtlichen Voraussetzungen zur Anwendung des Instrumentes gegeben sind, welche finanziellen Folgen sich aus deren Anwendung ergeben würden und wie deren Anwendbarkeit heute abgeschätzt werden kann.

Tabelle: Akzeptanz von Lenkungsmaßnahmen

Hürden	Politische Akzeptanz	Rechtliche Voraussetzungen	Finanzielle Folgen	Gesellschaftliche Akzeptanz	Realisierbarkeit
Dimensionierung der BZ nach Art. 15 RPG revidieren	abzuklären Regelungen im kant. Richtplan möglich	RPG anpassen	keine	voraussichtlich gegeben	mittelfristig
Auszonung von Bauland	gering, Angst vor Entschädigungsforderungen u.U. möglich wenn Folgen von Infrastrukturkosten bekannt	gegeben	u.U. hohe Entschädigungsforderungen an Gemeinden u.U. langjährige Ungewissheit für Gemeinden	starker Widerstand seitens Eigentümer, Eingriff in Eigentumsgarantie Entschädigungsforderungen	ev. in Zusammenhang mit Kompensation
Kontingentierung von Bauland	abzuklären, momentan eher nicht	theoretisch möglich, BV und RPG anpassen	keine	abzuklären momentan eher nicht	ev. mittelfristig
Kompensation von Bauland	vermehrt gegeben z.T. in kant. Richtplänen gefordert	muss in den Kantonen geschaffen werden	gering bei Nichteinzonung, wenn Mehrwertabschöpfung möglich	abzuklären	kurz - mittelfristig
Vertragliche Lösungen	gegeben	gegeben	keine bis gering	gegeben	kurzfristig möglich
Baupflicht bei Neueinzonungen oder Umzonungen	abzuklären, z. T. umstritten	muss in den Kantonen geschaffen werden	keine	abzuklären	mittelfristig
Nutzungsspezifische Eignungsprüfung	abzuklären, eher gegeben	muss in den Kantonen (oder CH) geschaffen werden	keine	eher gegeben	mittelfristig
Handelbare Flächennutzungszertifikate	momentan nicht gegeben	muss auf Kantons- oder Bundesebene geschaffen werden	keine	momentan nicht gegeben	langfristig
Mehrwertabschöpfung	mehrheitlich gering	auf Bundesebene gegeben	keine, im Gegenteil	mehr und mehr gegeben	mittelfristig
Marktwertbesteuerung	abzuklären, kantonal	muss kantonal geschaffen werden	keine, im Gegenteil	abzuklären	mittelfristig
Massgebliche Beteiligung an Erschliessungskosten	abzuklären, kantonal	muss kantonal geschaffen werden	keine, im Gegenteil	abzuklären	mittelfristig
Anreizorientierte Instrumente	gegeben	gegeben	keine bis gering	gegeben	kurzfristig möglich

Instrumente, die heute von Gemeinden angewendet werden können

Instrumente, die mittelfristig durch gesetzliche Anpassungen ermöglicht werden können

Instrumente, die momentan wenig akzeptiert sind und noch hohe politische Hürden überwinden müssen

Quelle: eigene Darstellung

5 Erfolgversprechende Ansätze

Zunehmend versuchen Kantone und Gemeinden die Entwicklung ihrer Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen vorausschauend zu koordinieren. Dabei wird festgestellt, dass die Sünden der Vergangenheit – übergrosse Bauzonen, oft an falschen Lagen – schwer wiegen und infolge der Eigentumsgarantie mit den heutigen gesetzlichen Instrumenten kaum korrigiert werden können. Prognosen über die demografische Entwicklung in der Schweiz lassen vermuten, dass noch während etwa 20 Jahren der Druck nach Bauland an zentralen Orten anhalten, dann aber wie schon heute an peripheren Lagen nachlassen wird. Um die Siedlungsentwicklung in diesen kommenden Jahren möglichst im Sinne des Raumplanungsgesetzes steuern zu können (haushälterisch, kompakt, konzentriert), sollte möglichst rasch auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene gehandelt werden.

Bei einer (Teil-)Revision des Raumplanungsgesetzes muss zwingend der Art. 15 zur Dimensionierung der Bauzonen angepasst werden. Die Trendmethode darf nicht mehr als Berechnungsgrundlage dienen. Bei jeder Neueinzonung sind die regionalen Nutzungsreserven in die Berechnungen mit einzubeziehen. Mit dem Kantonalen Richtplan besitzen die Kantone ein hervorragendes Instrument, vorausschauend die Siedlungsentwicklung zu steuern, Entwicklungsschwerpunkte aber auch Siedlungsbegrenzungen zu setzen. Im Weiteren müssen an die Erschliessungsqualität neuer Wohn- oder Arbeitsplatzgebiete Mindestanforderungen gestellt werden. Eine erhöhte Erschliessungsqualität, die den Gemeinden höhere Kosten verursacht, wird diese unter Umständen auch dazu bewegen, mit Nachbargemeinden zusammen optimale Arbeitsplatzgebiete auszuscheiden. Notwendiger denn je ist heute eine regionale Optik in der Siedlungs- und Verkehrsplanung. Der Zusammenarbeit von ganzen Regionen könnte zur optimalen Allokation von Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten führen. Dies bedingt jedoch ein Ausgleichssystem, das alle beteiligten Gemeinden akzeptieren können.

Neueinzonungen dürfen heute keine mehr vorgenommen werden, ohne vorgängig abzuklären, ob das Land auch tatsächlich verfügbar ist. Insbesondere Gemeinden, welche aus geografischen oder topografischen Gründen wenig Spielraum für notwendige Neueinzonungen haben, müssen mit der Einzonung eine Baupflicht verbinden. Obwohl dieses Instrument rechtlich umstritten ist, sind durchaus Ausgestaltungen vorstellbar, die für einen Grundeigentümer zumutbar sind. Da es kein Recht auf Einzonung gibt, ist es vertretbar, diese an bestimmte Bedingungen zu knüpfen – insbesondere wenn ein öffentliches Interesse an einer Einzonung besteht.

Bei Neueinzonungen verlangen einzelne Kantone eine Kompensation von Bauland. Mit diesem Instrument kann das Problem der Bauzonen am falschen Ort mindestens teilweise angegangen werden. Wie aus Ziffer 3.1.1 hervorgeht, sind Auszonungen ohne Entschädigung kaum durchsetzbar. Wenn jedoch gleichzeitig mit der Forderung nach Kompensation die Mehrwertabschöpfung eingeführt wird, kann damit ein Fonds für Entschädigungsforderungen geäufnet werden. Da Neueinzonungen an zentralen, tendenziell teuren Lagen, Auszonungen jedoch an Randlagen getätigt werden, können beide Grundeigentümer einen Nutzen daraus ziehen. In der Richtplanung kann eine Kompensation von Bauland verlangt werden, für deren Umsetzung auf Gemeindeebene kann eine Anpassung des kantonalen Baugesetzes nützlich sein.

Es sind die Gemeinden, die am stärksten an den Folgen von Fehlentscheidungen vergangener Einzonungen zu leiden haben. Disperse Siedlungsentwicklungen belasten die Gemeindefinanzen und lassen sich, sobald die Bauzonen überbaut sind, nicht mehr rückgängig machen. Obwohl eine Auszonung von Flächen, die den heutigen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde widersprechen, diese mit Entschädigungsforderungen konfrontiert, kann es für die Gemeinde vorteilhaft sein, die finanziellen Folgen von Erschliessung und Überbauung peripherer Wohn- oder Arbeitszonen durchzurechnen. Mit neu entwickelten Tools [7] zur Berechnung von Infrastruktur und Infrastrukturfolgekosten bei Siedlungserweiterungen können sich Gemeinden eine Vorstellung von finanziellen Zusatzbelastungen machen. Entsprechende Berechnungen können dazu führen, dass ein Landabtausch – Auszonung einer peripheren Parzelle gegen die Einzonung einer zentral gelegenen – finanziell vorteilhaft ist. Wesentlich scheint jedoch auch hier, dass ein Teil des Mehrwerts des neu eingezonten Areals für die Entschädigung des ausgezonten aufgewendet wird. Die Gemeinde muss als Vermittlerin eine aktive Rolle einnehmen und Verhandlungen mit den Grundeigentümern führen. Betreibt die Gemeinde eine aktive, vorausschauende Bodenpolitik kann sie als Landeigentümerin die Siedlungsentwicklung zusätzlich steuern.

Die breit diskutierten Instrumente einer Kontingentierung der Bauzonen schweizweit und der Einführung von Flächennutzungszertifikaten und einer Bauzonenbörse lassen auf den Einhalt einer unkoordinierten Zersiedlung des Landes hoffen. Da die Einführung entsprechender Instrumente aber noch viel politische Überzeugungsarbeit braucht, ist es wichtig, dass heute auf Kantons- und Gemeindeebene mit dem kreativen und mutigen Einsatz der bestehenden Instrumente versucht wird, die Siedlungsentwicklung zu steuern.

6 Schlussfolgerungen für den Raum Zofingen

Die Problematik der grossen Bauzonenreserven und der schwer steuerbaren Siedlungsentwicklung stellt sich in vielen Regionen der Schweiz nicht in gleicher aber durchaus vergleichbarer Ausprägung. Ein nachhaltiges Flächenmanagement steht grundsätzlich auf drei Pfeilern: den gemeinsamen Zielvorstellungen der betroffenen Gemeinden und des Kantons, den kantonalen und regionalen Rahmenbedingungen (Flächenreserven, Verfügbarkeit, Nachfrage) sowie den anwendbaren griffigen Instrumenten.

Die Region Zofingen ist ein Raum, mit dem sich die betroffenen Gemeinden zusammen mit dem Kanton vertieft planerisch auseinanderzusetzen haben. Zielvorstellungen sind zu formulieren und Konflikte zu erkennen. Die Frage «Was bedeutet in diesem Gebiet Siedlungsqualität und wie kann sie geschaffen werden?» muss aus einer regionalen Optik heraus beantwortet werden und verträgt kein «Gartenzaundenken». Bei der gemeinschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Raum muss den Gemeinden bewusst werden, welchen Profit sie aus einer kommunalen Kooperation ziehen können. Ohne Gewinn gibt es keinen Anlass für eine Zusammenarbeit. Mit einem Konzept Raumentwicklung (RVWS, 2004) ist diesbezüglich ein erster Schritt getan.

Die Kenntnis der Rahmenbedingungen ist notwendig, um Erfolg versprechende Massnahmen ins Auge zu fassen. Dazu gehören auch die Stimmung und die aktuellen Probleme der einzelnen Gemeinden. Eine kantonale Übersicht über die kommunalen Bauzonenreserven und den Stand der Erschliessung und liegt vor. Abzuklären sind die Verfügbarkeit sowie die Nachfrage nach Arbeits- und Wohnzonen. Grundsätzlich ist die Bedeutung des Raums als Wohn- und Arbeitsplatzgebiet, als Erholungsraum sowie als ökologischer Raum zu beurteilen.

Nach einer Konsolidierung der Entwicklungsvorstellungen müssen mit dem in der vorliegenden Arbeit analysierten Instrumentarium Wege gesucht werden, diese Vision im Sinne der haushälterischen Bodennutzung zu erreichen.

Anmerkungen:

[1] BGE ZBI 1997, S. 270, Glattfelden für Arbeitszonen; BGE 1P.171/2004 vom 2.9.2004, (Monthey) für Wohnzonen

[2] BGE 116 Ia 328 ff. (Stäfa)

[3] Basler Zeitung: Klare Zustimmung zur Moostal-Auszonung, 29.11.2004

[4] In einer der drei Gemeinden war der Rechtsstreit um die Gültigkeit der Auszonung zum Zeitpunkt der Untersuchung noch nicht abgeschlossen.

[5] Diese Forderung wurde auch am Symposium «Galmiz: eine Weichenstellung tut not» am 25.3.2006 an der ETH Zürich gestellt.

[6] Die Eigentumsrechte der USA und der Schweiz unterscheiden sich massgeblich. So umfassen die Property Rights der USA eine weit gehende Baufreiheit, die allein aus dem Besitz von Grund und Boden hervorgeht.

[7] Ernst Balser und Partner AG: Informationsinstrument für die Modellierung der zukünftigen Kosten für Infrastruktur; Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule für Wirtschaft Luzern: Computersimulationstool zur Quantifizierung der Auswirkungen von Neueinzonungen, Verdichtungen etc.

7 Literatur

ARE (2005, a): Statistische Informationen zu den Bauzonen in den Kantonen, dossier 1.05: Fakten und Hintergrundinformationen zur Raumentwicklung

ARE (2005, B): Raumentwicklungsbericht 2005

ARE (2005, c): Forum Raumentwicklung, 3/2005

ARE (2006): Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen

BACCINI PETER, OSWALD FRANZ (1998): Netzstadt – Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme

BAUMGARTNER DANIEL 2005: Rückzonungen – Haushälterische Bodennutzung in Theorie und Praxis (Diplomarbeit)

BERTSCHI MARTIN (2002): Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, in: VLP-ASPAN Raum&Umwelt 2002

BUNDESRAT (2002): Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002.

CUENI CHRISTOPHE (2004): Dimensionierung und Ausscheidung der Zonen, in: KPG-Journal GAC 1+2/2004

ECOPLAN (2000): Hrsg: Bundesamt für Raumentwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft, unveröffentlicht

ETAT DE VAUD (2005): Plan directeur cantonal, Orientations stratégiques, avant-projet définitif, 5 octobre 2005

KANTON AARGAU (2006) A): raumentwicklungAARGAU, Gesamtstrategie Raumentwicklung

KANTON AARGAU (2006) B): mobilitätAARGAU, Gesamtverkehrsstrategie

KANTON FREIBURG (2002): Kantonaler Richtplan, 3. Besiedlung und Bewirtschaftung der Bauzone auf lokaler Ebene

KANTON THURGAU (2006): Kantonaler Richtplan, Neudruck 2006, Kapitel 2.2 Landwirtschaftsgebiete

LENDI MARTIN (2003): Steuerung der Siedlungsentwicklung – Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung (in elektronischer Form vorliegend)

NÄF-CLASEN ANDREA (2005): Bauzonen auf Vorrat? (Dissertation)

- PLANTEAM S AG (2005): Massnahmen gegen die Baulandhortung, Anhang 2, Musterkaufrechtsvertrag
- RVWS REGIONALVERBAND WIGGERTAL-SUHRETAL (2004): Konzept Raumentwicklung, Dezember 2004
- RUCH ALEXANDER (2006): mündliche Aussage anlässlich des NDS MAS-Raumplanung an der ETH Zürich vom 11.5.2006
- SCHNEIDER ALEX (2006): Handelbare Flächennutzungszertifikate – Kurzbeitrag Kt. Aargau. Anlässlich der Tagung Steuerung der Flächeninanspruchnahme mit Markt und Staat, ETHZ vom 16.3.2006
- SÜESS ANDREA, GMÜNDER MARKUS (2005): Weniger Zersiedlung durch handelbare Flächennutzungszertifikate, in: DISP 160 ETHZ 1/2005
- VLP (1995): Planungen und materielle Enteignung
- VLP-ASPAN (2005): Demografischer Wandel – Was tut die Raumplanung?
- VÖGELI NIKLAUS (2006): Regionales Entwicklungskonzept REK Wiggertal, Referat vom 1.6.2006
- WINKLER GLADYS (2005): Un remède à la dispersion des constructions: le contingentement de la zone à bâtir en tant qu'instrument économique, Neuchâtel. (Lizentiatsarbeit an der Universität Neuenburg)
- ZOLLINGER FRITZ (2005): Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung, in: DISP 160 ETHZ 1/2005, S. 67ff.