UNIVERSITÄT
BERN

Philosophisch-naturwissenschaftliche Fakultät

Geographisches Institut

Forschungsgruppe für Raumentwicklung- und Planung

Die Reservezone – Rückzonen über Umwege

Die strategische Anwendung der Reservezone in der kommunalen Ortsplanung

Bachelorarbeit

Aron Affolter

Bern, 14. Juni 2017

Betreut durch

Andreas Hengstermann

Aron Affolter

13-100-896

Sandbühl 42a

CH-3122 Kehrsatz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **3**

Abbildungsverzeichnis **5**

Tabellenverzeichnis **6**

1. Einführung **7**
1.1 Problemstellung 7
1.2 Die Rechtliche Grundlage – Art. 18 Abs. 2 RPG 8
1.3 Ziele der Bachelorarbeit 11
1.4 Forschungsfrage 11
1.5 Vorgehensweise 11

2. Von Art. 18 Abs. 2 RPG zur strategischen Anwendung der Reservezone **12**
2.1 Mechanismus der Reservezone 12
2.2 Beweggründe für den Einsatz auf Gemeindeebene 14
2.2.1 Umgehen von Entschädigungszahlungen 14
2.2.2 Verhindern von juristischen Auseinandersetzungen 15

3. Reservezonen und der Grundsatz der geordneten Besiedlung **17**
3.1 Definition der geordneten Besiedlung 17
3.2 Die Reservezone und der Trennungsgrundsatz 18
3.3 Die Reservezone und das Konzentrationsprinzip 19

4. Theorie **23**
4.1 Die Raumplanung als Teil einer Politikanalyse 23

5. Forschungsdesign **26**
5.1 Forschungsfrage 26
5.2 Hypothesen 26
5.3 Methodik 31

6. Reservezonen im Kanton Solothurn **32**
6.1 Gemeinde Büsserach 34
6.1.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Büsserach 34
6.1.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Büsserach 36
6.2 Gemeinde Recherswil 39
6.2.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Recherswil 39
6.2.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Recherswil 41

6.3 Gemeinde Kestenholz 42
6.3.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Kestenholz 42
6.3.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Kestenholz 44
6.4 Zusammenfassung der Fallbeispiele 46

7. Diskussion 47
7.1 Hypothese 1 47
7.2 Hypothese 2 48
7.3 Hypothese 3 48
7.4 Hypothese 4 49
7.5 Hypothese 5 50
7.6 Hypothese 6 51
7.7 Hypothese 7 51
7.8 Hypothese 8 52
7.9 Hypothese 9 52
7.10 Hypothese 10 53
7.11 Hypothesenvergleich und Schlussfolgerungen 53

8. Fazit 56

Anhang 59

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausschnitt aus den Nutzungszonen im Siedlungsgebiet des Kantons Solothurn 22
Abbildung 2: Die zehn Politikressourcen nach Knoepfel et al. 24
Abbildung 3: Die rechtliche Grundlage für Reservezonen im Kanton Solothurn 32
Abbildung 4: Beurteilung des Siedlungsgebiets des Kantons Solothurn 33
Abbildung 5: Die Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Büsserach 35
Abbildung 6: Luftaufnahme der Gemeinde Büsserach 35
Abbildung 7: Ausschnitt aus dem rechtsgültigen Zonenplan der Gemeinde Büsserach 37
Abbildung 8: Luftaufnahmen der Reservezone Gartenstrasse im Jahre 1993 und 2016 39
Abbildung 9: Historische Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Recherswil 39
Abbildung 10: Luftaufnahme der Gemeinde Recherswil 40
Abbildung 11: Rechtsgültiger Zonenplan der Gemeinde Recherswil und Karte des Siedlungsgebiets im Jahre 1983 42
Abbildung 12: Historische Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Kestenholz 43
Abbildung 13: Luftaufnahme der Gemeinde Kestenholz 43
Abbildung 14: Rechtsgültiger Zonenplan der Gemeinde Kestenholz 45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über ausgewählte kantonale Regelungen 10
Tabelle 2: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Büsserach 36
Tabelle 3: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Recherswil 41
Tabelle 4: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Recherswil 44

1. Einführung

1.1 Problemstellung

Die Bauzonen der Schweiz sind deutlich überdimensioniert. Das Bundesamt für Raumentwicklung bestätigte in einer Studie aus dem Jahr 2012, dass sich je nach Berechnungsmethode die Fläche der nicht überbauten Bauzonen auf 28'000 bis 43'000 Hektaren und damit auf 12 bis 18 % der gesamten Bauzonenfläche erstrecken.[1] Hinzukommend gibt es beachtliche regionale Unterschiede. Während es in städtischen Gebieten eher wenig Bauzonenreserven gibt, sind in den Kantonen Wallis, Fribourg, Waadt je nach Berechnungsweise zwischen 16 und 24 % bzw. zwischen 24 und 36 % der Bauzonen nicht überbaut.[2] Im Zuge der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aus dem Jahr 2013 sind Gemeinden gezwungen, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Dies legt das RPG in Artikel 15 Abs. 2 ausdrücklich fest. Viele Gemeinden verfügen heute über Baulandreserven, die über den Bedarf der nächsten 15 Jahren hinausgehen.[3] Um den tatsächlichen Bedarf von Bauzonen für den Zeitraum von 15 Jahren zu eruieren, arbeiten Kantone und Bund gemeinsam an technischen Richtlinien für die Berechnung des Baulandes. Diese Richtlinien werden zusammen mit der Überarbeitung der kantonalen Richtpläne ausgeschieden. Anschliessend ist es Aufgabe der Gemeinden ihren Nutzungsplan auf das definierte Siedlungsgebiet des jeweiligen Richtplans abzustimmen. Dabei müssen überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden.

Rückzonungen von Bauland zu Landwirtschaftsland sind aber oftmals mit Entschädigungen verbunden. Dies hängt u.a. von der Wahrscheinlichkeit einer Überbauung ab und wie rasch diese erfolgen würde.[4] Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN schreibt, es sei davon auszugehen, dass Rückzonungen in der Regel entschädigungspflichtig sind.[5] Hat eine Rückzonung eine Entschädigung des Grundeigentümers zur Folge, wird von einer sogenannten „Auszonung“ gesprochen. Handelt es sich aber bei der zurückzuzonenden Fläche um Bauland, das schon bei der Ausscheidung nicht den materiellen Grundsätzen des RPG entsprach, d.h. die Bauzone schon damals überdimensioniert, oder an einem ungeeigneten Ort festgesetzt war, dann kann nicht mit einer Entschädigungszahlung gerechnet werden. Gemäss bundesrichterlicher Rechtsprechung wird dabei von einer „Nicht-Einzonung“ gesprochen.[6]

Da aber davon auszugehen ist, dass der Grossteil der Rückzonungen mit Kompensationsansprüchen der Grundeigentümer verbunden ist, und entsprechende Zahlungen nicht von allen Gemeinden gänzlich durch die Erträge der Mehrwertabgabe gedeckt werden können, bietet sich für Gemeinden das Ausscheiden von Reservezonen an.[7] So sieht etwa der Kanton Wallis, der einzige Kanton, der die

---

[1] Vgl. ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), Bauzonenstatistik Schweiz 2012 - Statistiken und Analyse, S. 8, 23

[2] ARE (Fn 1) S. 26

[3] UVEK (Eidgenössisches Departement für Umwelt), Faktenblatt Bauzonen zur Revision des Raumplanungsgesetzes, Bern 2012, S. 1

[4] UVEK (Fn 3) S. 5

[5] BLIND BURI, SONIA, Die Umsetzung in den Kantonen läuft – RGP in der Praxis, VLP-ASPAN InfoRaum 2/2016, S. 10

[6] Vgl. dazu BGE 131 II 728; BGE 121 II 417; BGE 131 II 728

[7] Eine Mehrwertabgabe zum Ausgleich eines Planungsvorteils kann zwar helfen das Finanzierungsproblem von Auszonungen zu vermindern, jedoch hält sich der Nutzen einer Mehrwertabschöpfung für Gemeinden in Kantonen mit vielen überschüssigen

Revision des RPG im Jahre 2012 abgelehnt hatte, die Reservezone als geeignete Massnahme, um überdimensionierte Bauzonen blockieren zu können. Das Wallis verfügt über Bauland für Wohnzwecke von 3'666 ha.[8] Der Bedarf für die nächsten 15 Jahren beträgt laut Bundesbestimmungen aber nur 1'532 ha, was ein Baulandüberschuss von 2'134 ha nach sich zieht.[9] Bereits im Abstimmungskampf um die erste Teilrevision des RPG beschwichtigte Bundesrätin Doris Leuthard die Walliser Behörden, die Angst vor immensen Entschädigungssummen hatten, mit dem Instrument der Reservezone. [10] Reservezonen sollen dabei nicht wie eine Bauzone nach Art. 15 RPG den Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre abdecken, sondern zum Baulandbedürfnis der nächsten 30 Jahren gehören. Flächen, die den 15-jährigen Bedarf überschreiten, werden Reservezonen zugewiesen. se dürfen nicht überbaut werden, solange die Bauzonen nicht ausgeschöpft sind.[11] Das Ausscheiden der Reservezone soll dabei auf Grundlage von Art. 18 Abs. 2 RPG geschehen. Der Artikel zu „Weiteren Zonen und Gebieten“ lässt den Kantonen frei, in ihrem kantonalen Baugesetz eine Zone für eine spätere Nutzung zu definieren, wodurch sich Zonen festsetzen lassen, die in einer späteren Planungsperiode zur Bauzone werden.

1.2 Die Rechtliche Grundlage – Art. 18 Abs. 2 RPG

In Art. 18 RPG macht zum einen Abs. 1 fest, dass das kantonale Recht neben den im RPG festgelegten Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen, weitere Nutzungszonen vorsehen kann. Dabei kann es sich um Zonen handeln, die eine im RPG geregelte Nutzungsart unterteilen und verfeinern. „Dies erlaubt es den Planungsbehörden, der besonderen Situation entsprechende Massnahmen zu trennen; Lücken oder ungeplante Gebiete in der Nutzungsordnung werden vermieden.“[12] Im Kanton Bern können Gemeinden ihr Gemeindegebiet etwa in Grünzonen, Wohnzonen, Zonen für öffentliche Nutzungen, oder auch Ferienhauszonen einteilen.[13] Solche Zonen müssen aber den Grundsätzen des RPG entsprechen, insbesondere der klaren Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet.[14] Für nicht zonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzone wurde im Zuge der Ausarbeitung dieses Bundesrechts Art. 24 RPG eingerichtet, der die Erteilung von Ausnahmebewilligungen voraussieht. Art. 18 RPG erlaubt den Kantonen nicht, „Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen, in welchen für zonenfremde Vorhaben Art. 24 nicht zur

---

Baulandreserven in Grenzen, da es in diesen kaum noch zu Einzonungen kommen wird. Vgl. dazu beispielhaft LEY, THOMAS, Wer entschädigt die Grundbesitzer?, Tages Anzeiger Online vom 12.01.2013, http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Wer-entschaedigt-die-Grundbesitzer/story/10659605, (aufgerufen am 25.05.2017)

[8] Vgl. DER (Dienststelle für Raumentwicklung Kanton Wallis), Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung, Koordinationsblatt des kantonalen Richtplans VS - C1, Kantonaler Richtplan, Entwurf zur öffentlichen Auflage, 2016, S. 9

[9] Vgl. DER (Fn 8) S. 9

[10] Vgl. WILLHELM, MARTIN, Das Wallis steht alleine da, Der Bund Online vom 03.03.2013, http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Raumplanung-Das-Wallis-steht-alleine-da/story/16434235 (aufgerufen am 25.05.2017)

[11] Vgl. GROSSER RAT WALLIS, Teilrevision des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Raumplanung (kRPG), 2. Etappe, zweite Lesung, September 2016, S. 7

[12] BRANDT, ERIC/ MOOR, PIERRE, Art. 18 – Weitere Zonen und Gebiete. In: Aemisegger et al., Praxiskommentar RPG, Schulthess Verlag Zürich 2017, Rz. 1

[13] Vgl. BauG Kanton Bern, Art. 76 ff.

[14] Vgl. BBl 1978 I 1026, Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung, S. 1026

Anwendung kommt."[15]

Die rechtliche Grundlage zur Reservezone bildet Art. 18 Abs. 2. Der Artikel hält fest, dass das kantonale Recht Vorschriften enthalten kann, über Gebiete, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird. Der Begriff der Reservezone trat dabei erstmals im Jahre 1963 in der Vernehmlassung des Vorentwurfs eines Gesetzes über die Erhaltung des bäuerlichen Grundeigentums auf.[16] Dieser Vorentwurf sah vor, das Staatsgebiet in Baugebiete und Landwirtschaftsgebiet zu unterteilen. Dabei erlaubte er den Kantonen einerseits Bauzonen zu bilden, welche innert zehn Jahren überbaut werden, und andererseits nicht überbaubare Übergangszonen festzulegen, welche Bauland aufzeigen, die voraussichtlich innert den anschliessenden zehn Jahren erschlossen und überbaut werden sollen.[17] Der Entwurf wurde schlussendlich fallen gelassen, galt aber als einer der Gründe für den Erlass von Art. 22ter BV zur Eigentumsgarantie und 22quater BV zur Raumplanung (Art. 26 und 75 nBV).[18] Einzelne Kantone übernahmen die Idee der Trennung von Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet, fügten aber auch die Zone des übrigen Gemeindegebiets in ihrem Recht hinzu. Das übrige Gemeindegebiet war grundsätzlich der Landwirtschaft vorbehalten und die Erstellung nicht landwirtschaftlicher Bauten war unter bestimmten Voraussetzungen möglich.[19] Mit der Einführung des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1979 hat Art. 18 Abs. 2 RPG den Begriff der noch unbestimmten Nutzung übernommen, um den Kantonen die Möglichkeit aufrecht zu erhalten, Reservezonen festzulegen. „Sie umschreiben welche Nutzungen zugelassen sind, bis die definitive Ordnung eingeführt wird.[20]

Während durch Art. 18 Abs. 1 RPG Nutzungszonen geformt werden dürfen, die zum Bauland gehören und demnach den rechtlichen Grundlagen von Art. 15 RPG unterliegen, liegen Reservezonen ausserhalb dieses Geltungsbereichs und unterstehen der rechtlichen Regelung von Nichtbauzonen. Das bedeutet folglich auch, dass das Gebiet nicht innert einer bestimmten Frist erschlossen und überbaut sein soll. Dies im Gegensatz zur Bauzone, die anhand dem Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre ausgeschieden wird und in dieser Zeit überbaut zu sein ist. Ausserdem bedarf es in einer Reservezone einer Ausnahmebewilligung, um Bauten erstellen zu dürfen: „Die Reservezone, Übergangszone, Zone ohne bestimmte Nutzung (...) ist keine Nutzungszone im Sinne des Art. 14 Abs. 2 RPG und Bauten können grundsätzlich nur auf Grund einer Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG erstellt werden."[21]

Zahlreiche Kantone haben von Art. 18 Abs. 2 RPG Gebrauch gemacht und geben ihren Gemeinden die Möglichkeit, Reservezonen zu schaffen, um spätere bauliche Entwicklungen zu definieren. Dabei werden je nach Kanton unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet, die grundsätzlich aber denselben Mechanismus haben. In dieser Arbeit wird deshalb durchwegs von der Reservezone gesprochen.

---

[15] BRANDT/ MOOR (Fn 12) Rz. 2

[16] Vgl. AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, Du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste, ZSR 1964 II, 22 ff.

[17] Vgl. AUBERT, JEAN-FRANÇOIS (Fn 16) 22 ff.

[18] Vgl. BRANDT/ MOOR (Fn 12) Rz. 55

[19] Vgl. BRANDT/ MOOR (Fn 12) Rz. 56

[20] Vgl. BBl 1978 I 1026 (Fn 12) S. 1026

[21] BRANDT/ MOOR (Fn 12) Rz. 58

Tabelle 1: Übersicht über ausgewählte kantonale Regelungen. (Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der jeweiligen Gesetze)

Kanton	Gesetzesartikel	Bezeichnung	Gesetzeswortlaut
AR	Art. 33 BauG	Übriges Gemeindegebiet	Das übrige Gemeindegebiet umfasst dasjenige Gebiet ausserhalb der Bau- und Landwirtschaftszonen, das für eine spätere bauliche Entwicklung vorgesehen oder für keine bestimmte Nutzung geeignet ist.
GR	Art. 40 KRG	Zonen für künftige bauliche Nutzung	Zonen für künftige bauliche Nutzung umfassen Gebiete, die für eine spätere Erweiterung der Bauzone vorgesehen sind.
LU	§ 55 PBG	Reservezonen	Abs. 1: Die Reservezone umfasst Land, dessen Nutzung noch nicht bestimmt ist. Abs. 3: Bei ausgewiesenem Bedarf kann in der Reservezone langfristig die Bauzone erweitert werden.
SG	Art. 21 BauG	Übriges Gemeindegebiet	Das übrige Gemeindegebiet umfasst das Gebiet, das für eine spätere bauliche Entwicklung oder nicht für eine bestimmte Nutzung vorgesehen ist. Es ist keine Bauzone.
SH	Art. 8 Abs. 2 BauG	Reservezone, Baulandreservezone, Bauentwicklungszone *(Kommentar: Das kantonale Baugesetz gibt keinen bestimmtem Begriff vor.)*	Neben diesen und den nachstehend umschriebenen Zonen können weitere Nutzungszonen festgelegt werden.
SO	§ 27 PBG	Reservezone	Abs. 1: Land, das aus siedlungspolitischen Gründen für eine spätere Überbauung in Frage kommt, kann als Reservezone ausgeschieden werden.
UR	Art. 34 PBG	Reservezonen	Die Reservezone umfasst das Gebiet ausserhalb der Bau- und der Landwirtschaftszonen: a) das keiner bestimmten Nutzung zugewiesen werden kann; oder b) dessen Nutzung noch nicht bestimmt ist.
ZH	§ 65 PBG	Reservezone	Abs. 1: Die Reservezone umfasst Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll.

1.3 Ziele der Bachelorarbeit

Im Rahmen dieser Bachelorarbeit soll den durch Art. 18 Abs. 2 RPG festgelegten Einsatz von Reservezonen untersucht und dessen Beweggründe und Absichten herausgearbeitet werden. Der Fokus liegt dabei auf der Verwendung von Reservezonen auf kommunaler Ebene. Das Ziel besteht darin, darzulegen, wie das Instrument als strategische Massnahme von Gemeinden gebraucht wird. Zudem sollen die nachgelagerten Probleme in Bezug auf den planungsrechtlichen Grundsatz der geordneten Besiedlung beleuchtet werden.
Die Arbeit soll gerade im Hinblick auf die geplante etappierte Bauzonenredimensionierung des Kantons Wallis einen Beitrag dazu leisten, den Einsatz der Reservezone als Rückzonungsinstrument kritisch zu hinterfragen.

1.4 Forschungsfrage

Aufgrund der im Unterkapitel 1.1 beschriebenen Problemstellung, wurde für die Bachelorarbeit folgende Forschungsfrage formuliert:

- Auf welche Weise werden Reservezonen als strategische Massnahme von Gemeinden verwendet?

Nach weiteren rechtlichen und theoretischen Ausführungen wird die Forschungsfrage in einem späteren Teil der Bachelorarbeit präzisiert, um daraus Hypothesen für die Fallbeispiele abzuleiten.

1.5 Vorgehensweise

In einem ersten Teil der Arbeit wird aufgezeigt, wie einzelne Kantone ihren Gemeinden die Möglichkeit geben, gestützt auf Art. 18 Abs. 2 RPG Reservezonen zu bilden und wie diese Reservezonen in der kommunalen Ortsplanung eingesetzt werden. In einem weiteren Kapitel wird zudem der Einfluss der Reservezonen auf den Grundsatz der geordneten Besiedlung betrachtet. Hierbei ist zu betonen, dass der Fokus der Bachelorarbeit auf dem Mechanismus des Instruments selbst, sowie den daraus folgenden strategischen Anwendungsmöglichkeiten liegt. Vor dem Hintergrund durchgeführter Literaturrecherchen werden diese Anwendungsmöglichkeiten in der Folge aufgezeigt. Gestützt auf eine Theorie aus der Politikanalyse wird versucht weitere ausfindig zu machen. Das Betrachten von ortsplanerischen Situationen in drei Gemeinden, im Besonderen hinsichtlich des Umgangs mit Reservezonen, sowie der nachfolgenden Diskussion verbunden mit den Hypothesen, macht es möglich, die anfängliche Forschungsfrage zu beantworten.

2. Von Art. 18 Abs. 2 RPG zur strategischen Anwendung der Reservezone

2.1 Mechanismus der Reservezone

Im dritten Kapitel des Raumplanungsgesetzes sind die Bestimmungen zu den kommunalen Nutzungsplänen festgelegt. In Art. 14 Abs. 2 RPG die drei grundlegenden Zonenformen; Bau-, Landwirtschafts-, und Schutzzone, niedergeschrieben. Reservezonen, auf Grundlage von Art. 18 Abs. 2 RPG, fallen in keine der drei Zonenformen. Die tatsächlich zugelassene Nutzungsart in einer Reservezone wird erst nachträglich festgesetzt. Laut Bundesgericht muss es aber einen nachweisbaren Grund für den anfänglichen Verzicht der Zuweisung in eine der Nutzungszonen geben.[22] „Die allgemeine Planungspflicht erlaubt es nicht, auf eine Zuweisung von Land in eine der jeweiligen Nutzungszonen ohne nachweisbaren Grund zu verzichten.“[23] Reservezonen dürfen demnach nicht auf Kosten einer Bau-, Landwirtschafts-, oder Schutzzone ausgeschieden werden. Land, das in eine Bauzone gehört ist zwingend dieser zuzuweisen.[24] Sofern es das kantonale Gesetz zulässt darf jedoch eine Gemeinde Grundstücke als Reservezone festsetzen,, wenn das Gebiet an Bauland angrenzt und für eine spätere Einzonung in Frage kommt.[25] Abgestützt auf den kantonalen Richtplan können so Baulandreserven für die nächsten 20-25 Jahre aufgezeigt werden. Für diese Handhabung wird aber vorausgesetzt, dass die Siedlungsentwicklung noch nicht klar erkennbar ist und die angesprochene faktische Gegebenheit für die Zuweisung in eine der verschiedenen Zonen noch ungewiss ist.[26]

Herbeigezogen wird der Erlass von Reservezonen jedoch auch zur Verkleinerung von überdimensionierten Bauzonen.[27] Die Bundesrichterliche Rechtsprechung hält hierbei fest, dass der Gebrauch der Reservezone historisch gesehen, nebst der langfristigen Sicherung der Richtplanfestlegungen, auch der Redimensionierung der Bauzonen dient.[28] Auch in der aktuellen öffentlichen Disskusion, insbesondere im Zusammenhang mit der beachtlichen Bauzonenreserve des Kantons Wallis, wird die Reservezone als geeignetes Instrument dafür angesehen. Der Kantonsplaner des Wallis erklärte gegenüber dem Tages Anzeiger, dass es keinen Sinn ergebe, Gebiete auszuzonen, um sie später wieder einzuzonen. Stattdessen sollen überschüssige Bauzonenreserven durch Reservezonen für die Überbauung eingefroren werden.[29] Diese Anwendung ist allerdings kein neues Phänomen. In einigen Kantonen wurden Reservezonen bereits direkt nach

[22] Vgl. BGE 115 Ia 333, 336
[23] BRANDT/ MOOR (Fn 12) Rz. 58
[24] Vgl. BGE 116 Ia 328, 331
[25] Vgl. BGE 121 Ia 245, 247
[26] Vgl. BGE 121 Ia 245, 251
[27] Vgl. BGE 116 Ia 328, 33
[28] Vgl. BGE 123 I 175, 183
[29] HÄNE, STEFAN, Auf Kollisionskurs mit dem Gesetz, Tages Anzeiger Online vom 27.03.2015, http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Auf-Kollisionskurs-mit-dem-Gesetz/story/22853000 (aufgerufen am 25.05.2017)

der Einführung des RPG angewendet.[30]

Voraussetzung für die Umteilung einer Bauzone in eine Reservezone ist, dass sich das betroffene Grundstück am Siedlungsrand befindet, da offen ist, ob die Fläche später nicht doch zur Landwirtschaftszone zugeteilt wird.[31] Rechtlich gibt es für den Grundeigentümer keine Garantie, dass die Reservezone später tatsächlich einer Bauzone zugewiesen wird. Abhängig ist dies lediglich von den Umständen und von der Interessenabwägung, die bei den Nutzungsplananpassungen vorzunehmen ist.[32] Eine Priorisierung von Reservezonen bei späteren Einzonungsverfahren ist mit der Rechtslage demnach nicht kompatibel, sie unterliegen denselben Bestimmungen wie andere Nichtbauzonen. [33]

Dies macht aber auch deutlich, dass es sich bei der Zuweisung von Bauland in die Reservezone um einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie handelt. Ein solcher ist dann gegeben, „wenn Eigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn durch Verbote und Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird.“[34] Folglich handelt es sich um eine materielle Enteignung, wodurch für den Wertverlust Entschädigung geleistet werden muss (Art. 26 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 2 RPG). Hierbei unterscheidet sich die Zuweisung einer Bauzone in die Reservezone also nicht von einer Auszonung. „Eine entschädigungslose Umzonung von Bauland in eine Reservezone ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur möglich, wenn die Umzonung zeitlich begrenzt ist.“[35] Klare Grenzen lassen sich den bisherigen Rechtsprechungen aber nicht entnehmen. VLP-ASPAN schreibt bezüglich der zukünftigen Anwendung von Reservezonen zur Vermeidung von Entschädigungszahlungen, dass eine entschädigungslose Umzonung wohl nur bei Land gegeben sein wird, bei dem eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass es innerhalb der nächsten zehn bis zwanzig Jahre wieder eingezont wird.[36] In der Vergangenheit wurden jedoch Reservezonen auch gebraucht, um den plötzlichen Werteverlust von Land bei der Redimensionierung der Bauzonen abzufedern. So wurde die Zonenform im Kanton Graubünden bereits in den 1980er Jahren eingeführt, weil schon damals beim ersten Planungsverfahren gemäss RPG Rückzonungen vorgenommen werden mussten.[37] Unter dem Deckmantel der Reservezone konnte dadurch Bauland zu Nichtbauland gemacht werden, ohne direkt Auszonungen vorzunehmen und die damit verbundenen Entschädigungszahlungen decken zu müssen. Es kann also von einem gewissen politischen Kalkül gesprochen werden. Auch im Abstimmungskampf wurden kritische Stimmen laut. Ein Walliser Ständerat betitelte die mögliche Anwendung von Reservezonen als „Alibi-Übung“, da es am Ende das Gleiche wie eine Auszonung

---

[30] WANNER, ANNA, Allheilmittel soll Grundbesitzern die Angst vor Wertverlusten nehmen, Aargauerzeitung vom 18.02.2013, http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/allheilmittel-soll-grundbesitzern-die-angst-vor-wertverlusten-nehmen-125948146 (aufgerufen am 25.05.2017)

[31] Vgl. BGE 116 Ia 335, 338

[32] BLIND BURI, SONIA (Fn 5) S. 10

[33] Vgl. BGE 108 Ia 33, 36

[34] RUCH, ALEXANDER, Raumplanungs- und Baurecht, Skript zu den Vorlesungen Raumentwicklungs- und Umweltrecht – Baurecht, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich 2009, S. 55

[35] BÜHLMANN, LUKAS, Rückzonungen sind facettenreich, VLP-ASPAN InfoRaum 2/2013, S. 4

[36] BÜHLMANN (Fn 35) S. 4

[37] Vgl. WANNER (Fn 30)

bedeuten würde.[38]

Dass hinter der Anwendung von Reservezonen insbesondere auf kommunaler Ebene strategische Gedanken stecken, soll im nächsten Kapitel weiter erläutert werden.

2.2 Beweggründe für den Einsatz auf Gemeindeebene

2.2.1 Umgehen von Entschädigungszahlungen

Mit der Einführung des Raumplanungsgesetzes 1980 mussten Gemeinden zum ersten Mal einen Zonenplan entwerfen, der Bauzonen beinhaltete, welche den 15-jährigen Bedarf an Bauland abdeckten. Nur wenige Gemeinden waren schon vor diesem Zeitpunkt in Besitz eines Nutzungsplans im Sinne eines Zonenplans.[39] Wenn sie einen hatten, dann waren die ausgeschiedenen Bauzonen meist viel zu gross. Bauzonen wurden oftmals auf Grund von trendgerichteten, extrapolierenden Prognosen niert.[40] Die kommunalen Behörden mussten deshalb schon damals Rückzonungen vornehmen, damit Neueinzonungen vollzogen und neues Bauland verfügbar gemacht werden konnte. Die Umsetzung dieser Forderung des Bundes ging jedoch nur schleppend vorwärts. Aus Angst vor Entschädigungszahlungen hielten sich die Gemeinden vornehmlich zurück.[41]

Mit dem Ausgleich von Planungsvorteilen (und –nachteilen) nach Art. 5 Abs. 1 RPG hielt der Gesetzgeber zwar ein Instrument für die Gemeinden bereit, um diese Kompensationen zu finanzieren. Nur die wenigsten Kantone führten jedoch eine Regelung zur Mehrwertabschöpfung ein. Bereits das im Jahr 1980 in Kraft getretene RPG sah vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile der Planung regelt (Art. 5 Abs. 1 RPG). „Die offene Formulierung des Art. 5 Abs. 1 RPG und die in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes Ende der 1970er Jahre wiederholt unterstrichene Freiheit der Kantone in der Ausgestaltung des Ausgleichs haben den zwingenden Charakter dieses Auftrags [Das Vornehmen von Rückzonungen, Anmerkung des Verfassers] in der Vergangenheit [...] stets relativiert.“[42] Dem Bund fehlten zudem Sanktionsmöglichkeiten um die Gesetzgebung durchzusetzen. In der Folge ist in der Vergangenheit die Mehrheit der Kantone untätig geblieben, eine Mehrwertabgabe gesetzlich zu regeln. Erst seit dem revidierten RPG im Jahr 2012 haben Kantone bei Planungsvorteilen einen Ausgleichssatz von mindestens 20 Prozent im kantonalen Recht festzulegen (Art. 5 Abs. 1bis RPG).

Um die, trotz der häufig fehlenden Mehrwertabschöpfung, unumgängliche Redimensionierung der Bauzonen in die Praxis umzusetzen, boten sich den Gemeinden zwei Wege an: Es wurde versucht über die Etappierung der Erschliessung die Baureife des Landes zu verzögern, oder es wurden

---

[38] Vgl. WANNER (Fn 30)

[39] Vgl. dazu LENDI, MARTIN, Redimensionierung der Bauzonen – Rechtsgrundlagen und Vollzug. In: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik, 83 (10), Zürich 1983, S. 365 ff.; VETTORI, URSULA, RPG-Revision: warten auf Godot. In: Hochparterre: Zeitschrift für Architektur und Design, 2 (10), Zürich 1989, S. 94 ff.

[40] Vgl. VETTORI, URSULA (Fn 39) S. 94

[41] Vgl. BBI 2010 1033, Botschaftz zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)», S. 1037

[42] BÜHLMANN, LUKAS/ PERREGAUX DU PASQUIER, CHRISTA/ KISSLING, SAMUEL, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, VLP-ASPAN Raum & Umwelt 4/2013, S. 4

Reservezonen gebildet.[43] Der Begriff der Erschliessungsetappierung ist aber nicht im RPG vorhanden und steht somit im Konflikt mit diesem. Die Erschliessungspflicht ist zulasten der Gemeinden für das ganze Bauzonengebiet vorgesehen, und zwar innert der Frist von 15 Jahren, auf welche die Bauzone gemäss dem gesetzlichen Planungszeithorizont ausgelegt worden ist.[44] In der Arbeit liegt der Fokus auf dem zweiten Weg zur Umgehung von Auszonungen, der Bauzonenetappierung, respektive dem Einsatz von Reservezonen. Da Reservezonen zu den Nichtbauzonen gehören, fallen sie nicht in den Zeitrahmen des Bedarfs an Bauzonen von 15 Jahren. Bauland kann somit zu Nichtbauland umgezont werden, wodurch sich die kommunale Bauzone insgesamt verkleinert und den betroffenen Grundeigentümern gleichzeitig eine Überbauung in naher Zukunft versprochen wird. Dies erweckt den Anschein einer lediglich befristeten Eigentumsbeschränkung, wodurch folglich Entschädigungsforderungen tendenziell fallen gelassen werden.[45]

2.2.2 Verhindern von juristischen Auseinandersetzungen

Kantone erkannten bereits kurz nach Einführung des RPG die Schwierigkeiten, die Gemeinden bei der Redimensionierung von Bauzonen erfahren müssen. Auf den Kanton Graubünden, der die Möglichkeit des Ausscheidens von Reservezonen bereits in den 1980er Jahren in seinem Baugesetz festsetzte, folgten weitere Kantone, die den Gemeinden die Möglichkeit gaben, Reservezonen zu bilden.[46] Die Angst vor Entschädigungszahlungen bei der Rückzonung von Bauzonen war jedoch nicht gänzlich berechtigt. Bauzonen, die vor dem Inkrafttreten des RPG festgesetzt wurden, konnten in den meisten Fällen entschädigungslos rückgezont werden. Diese sogenannten Nicht-Einzonungen können aber mit einer Gegenwehr der Grundeigentümer verbunden sein.

Die Reservezone bietet die Möglichkeit bei den Betroffenen die Akzeptanz der Rückzonungen zu erhöhen.[47] An dieser Stelle bietet sich ein Verweis auf die aktuelle Bauzonenproblematik im Kanton Wallis an: Zwar handelt es sich bei den Bauzonen im Wallis um Bauland, das nach dem Inkrafttreten des RPG festgesetzt wurde, doch trotzdem ist es möglich, dass auch solche neurechtlichen Bauzonen entschädigungslos rückgezont werden können. Bereits in den 1980er Jahren gab es vereinzelt Fälle, bei denen das Bundesgericht so entschied.[48] Da diese Entscheide alle aus der Übergangsphase vom alten zum neuen Recht stammen, war es aber schwierig, sie als verlässliche Einschätzung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu dieser Frage zu betrachten. In den letzten Jahren wurde diese Linie aber bestätigt.[49] Das Bundesgericht bekräftigte, dass „eine Nichteinzonung auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren“ vorliegen kann.[50]

Gemeinden, die nach neuem RPG Rückzonungen vornehmen müssen, haben somit nicht in jedem Fall mit hohen Entschädigungsforderungen zu rechnen. Doch sind solche entschädigungslosen

---

[43] LENDI, MARTIN, Recht und Politik der Raumplanung, vdf Hochschulverlag, ETH Zürich 1984, S. 151

[44] LENDI (Fn 43) S. 151

[45] Vgl. dazu auch BÜHLMANN (Fn 35) S. 5

[46] Vgl. etwa die eigens zusammengestellte Übersicht über ausgewählte kantonale Regelungen auf S. 10

[47] Vgl. BÜHLMANN (Fn 35) S. 5

[48] Vgl. BÜHLMANN (Fn 35) S. 5

[49] Vgl. BÜHLMANN (Fn 35) S. 5

[50] BGE 1C_66/2012

Rückzonungen politisch heftig umstritten. Im Kanton Wallis richtete sich schon im Abstimmungskampf um die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes reger Widerstand gegen möglichen Baulandverlust. Schlussendlich lehnte der Kanton Wallis als einziger Kanton die Vorlage ab. Dies mit einem deutlichen Nein-Anteil von 80.4 %.[51] Diese deutliche Ablehnung beruht nicht zuletzt darauf, dass laut Schätzungen rund 80 % der Walliser Bevölkerung im Besitz von Grundeigentum sind.[52] Die klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung entschied aber das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung anzunehmen. Nun müssen in den nächsten Jahren im Kanton Wallis über 2'000 Hektaren rückgezont werden.[53] Zwar wird damit gerechnet, dass es bei einem grossen Teil der Rückzonungen um Nicht-Einzonungen handeln wird, doch gerade hier muss mit Widerstand der betroffenen Grundeigentümer gerechnet werden. Auf die Gemeinden kommt die undankbare Aufgabe zu, Einwohner, die im Besitz von unrechtsmässigem Bauland sind, über ihren Grundeigentumsverlust zu informieren. Damit sich die kommunalen Behören nicht mit einer riesigen Masse an Rückzonungen auf einmal befassen müssen, bietet sich die Anwendung der Reservezone förmlich an. Dadurch, dass der Kanton nun Bauzonen für die nächsten 15 Jahre und Reservezonen für die nächsten 30 Jahre zulässt, können die Rückzonungen in zwei Planungsperioden verteilt werden, wobei auch mit dieser Bauzonenetappierung im ganzen Wallis immer noch rund 1'000 Hektaren Bauland reduziert werden müssen, was zu grossen politischen Herausforderungen führen wird.[54]

---

[51] Volksabstimmung vom 03.03.2013 zum Bundesgesetz über die Raumplanung, vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, Resultate in den Kantonen, https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20130303/ (aufgerufen am 25.05.2017)

[52] Die hohe Anzahl an Grundeigentümern im Kanton Wallis ist eine Folge des römisch-rechtlichen Erbteilungssystems. Eine Parzelle wurde im Miteigentum an die Erben weitergegeben. Hatte ein Bauer sieben Kinder, erbten im Extremfall alle sieben den Acker, den Stadel, das Land oder den Wald. Diese Kinder wiederum vererbten ihren Siebtel im Miteigentum an ihre Kinder. Vgl. dazu auch SRF ONLINE, Die Walliser sind stolze Landbesitzer, 27.01.2013, http://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmung/raumplanungsgesetz/die-walliser-sind-stolze-landbesitzer (aufgerufen am 25.05.2017); TAGES ANZEIGER ONLINE, Das Wallis bangt, hofft und kämpft, 04.03.2013, http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Das-Wallis-bangt-hofft-und-kaempft/story/15257868?dossier_id=1796 (aufgerufen am 25.05.2017)

[53] Vgl. ARE (Fn 9)

[54] Vgl. dazu Interview mit Damian Jerjen, Amtschef Raumplanung des Kantons Wallis: ROHNE ZEITUNG, „Sanktionen durch den Bund hätten schwerwiegende Folgen“, 18.08.2016, http://www.1815.ch/rhonezeitung/zeitung/frontal-interview/sanktionen-durch-den-bund-haetten-schwerwiegende-folgen/ (aufgerufen am 25.05.2017)

3. Reservezonen und der Grundsatz der geordneten Besiedlung

Im folgenden Kapitel wird die Reservezone, in Bezug auf den raumplanerischen Grundsatz der geordneten Besiedlung betrachtet. Nach einer Definition des Begriffs wird erläutert, wie die Anwendung der Reservezonen, dem in der Leitlinie der geordneten Besiedlung enthaltenen Trennungsgrundsatzes, sowie dem Konzentrationsprinzip entgegenlaufen.

3.1 Definition der geordneten Besiedlung

Mit dem 1969 neu in die Bundesverfassung aufgenommenen Raumplanungsartikel wurde dem Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung übertragen. Die konkrete Umsetzung in Pläne sollte dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone bleiben, die wiederrum einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden weiter delegieren. Der Bund legt somit die Grundsätze der Raumplanung fest, die die ganze Breite der raumplanerischen Aufgaben berühren sollen. Auf Verfassungsebene werden die Ziele der Raumplanung mit der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes umschrieben (Art. 75 Abs. 1 BV). Die zweckmässige Bodennutzung weist dabei auf die Gegenüberstellung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen Bedürfnissen und der Eignung des Bodens, während dem sich eine haushälterische Bodennutzung auf einen nachhaltigen Gebrauch des Bodens im Sinne von Art. 73 BV bezieht.[55] Besonderer Beachtung soll in dieser Arbeit aber der Grundsatz der geordneten Besiedlung erfahren, denn die Hervorhebung der geordneten Besiedlung im Verfassungsartikel betont „die besondere Aufmerksamkeit, die der Dimensionierung der Bauzonen, der Gestaltung und ganz allgemein der Siedlungsqualität zu widmen ist. Das Augenmerk wird dabei auf die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet gerichtet, welches schon im Erlass von Art. 22 quater aBV im Jahre 1969 ein zentrales Anliegen war.“[56] Der Trennungsgrundsatz, wonach Bau- und Nichtbaugebiet getrennt werden sollen, hat in diesem Sinne Verfassungsrang.[57]
Desweiteren kann aus dem Grundsatz der geordneten Besiedlung das sogennante Konzentrationsprinzip abgeleitet werden.[58] Eine Besiedlung gilt dann als geordnet, „wenn sich die Nutzungsordnung auf vernünftig abgegrenzte Bauzonen konzentriert und wenn die Nutzungsordnung und die Infrastrukturanlagen aufeinander abgestimmt werden, um den Anliegen und Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen.“[59] Auch ist laut bundesrichterlicher Rechtsprechung eine konzentrierte Besiedlung anzustreben, um eine optimale Anlage und Ausnützung der Infrastrukturanlagen zu erreichen, wodurch einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung gedient wird.[60] Als Pendant zum Schweizerischen Konzentrationsprinzip

---

[55] Vgl. LENDI, MARTIN, Kommentar zu Art. 75 BV. In: Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung : St. Galler Kommentar, Rz. 26
[56] LENDI (Fn 55) Rz. 26
[57] Vgl. MUGGLI, RUDOLF, RPG-Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 24 – 24d und 37a, 2009, N 12
[58] Vgl. TSCHANNEN, PIERRE, RPG-Kommentar, Art. 1, N 16. In: Aemisegger et al., Praxiskommentar RPG, Zürich 2017
[59] KOLLER, HEINRICHT/ AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Helbing & Lichtenhahn Basel 1874, Rz 83
[60] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336

besteht der in Deutschland verwendete Begriff „dezentralen Konzentration“. Dieser hat sich in den 1990er Jahren in der deutschen Raumordnung durchgesetzt und sieht eine Mischung räumlicher Funktionen vor. Dies hat zum Ziel, die Aktivitäten durch eine engere räumliche Zuordnung unterschiedlicher, aber verträglicher Nutzungen auf das engere Siedlungsgebiet zu beschränken.[61] Dem gegenübergestellt sind monozentrale Siedlungsstrukturen, welche durch Bündelungen der wichtigsten Einrichtungen im Zentrum zu hohen Verkehrsbelastungen mit langen Wegen aus den Agglomerationen und hohen Konzentrationen im Zentrum führen. Die dezentrale Konzentration sieht deshalb vor, dass auch Gemeinden im Stadtumland „anstreben sollten, Arbeitsplätze, Wohnungen und Wohnfolgeeinrichtungen (z.B. Einkaufsstätten) in einem ausgewogenen Verhältnis zu schaffen.“[62] Diese Zielsetzung zeichnet sich auch in der vom Schweizerischen Raumplanungsgesetz konkretisierten Siedlungskonzeption ab; das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen soll gefördert und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hingewirkt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c RPG). Eine konzentrierte Besiedlung verlangt in diesem Sinne eine funktionale Mischung der Siedlungsaktivitäten und eine flächensparende Bauweise gleichermassen, wodurch der Streubauweise entgegengewirkt wird.

3.2 Die Reservezone und der Trennungsgrundsatz

Wie soeben beschrieben, geht aus dem Trennungsgrundsatz die Trennung zwischen Bauland und Landwirtschaftszone hervor. Hinter diesem fundamentalen Grundsatz steckt die Grundidee der Trennung der beiden Bodenmärkte, sowie des überblickbaren Bedarfs der Bauzonen zugunsten der Landwirtschaftszone.[63] Bauzonen sind nach Art. 15 Abs. 1 RPG so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre entsprechen. Diese Bindung an einen zeitlichen Rahmen soll verhindern, dass zu grosse Bauzonen ausgeschieden werden, „was in der Regel eine ungeordnete bauliche Entwicklung (Streubauweise) und einen unrationellen Einsatz des öffentlichen und privaten Investitionskapitals u.a.m. nach sich zieht.“[64] Durch die Anwendung von Reservezonen kann diese zeitliche Bindung aber gewissermassen umgangen werden. Zwar handelt es sich bei der Reservezone rechtlich um eine Nichtbauzone, doch können sie aus strategischen Gründen oftmals wie Bauzonen gehandhabt werden, da sie mögliches Bauland aufzeigen, das über diese zeitliche Frist geht. Zwischenformen zwischen Bau- und Nichtbaugebiet sind aber rechtlich unzulässig.[65] „Eine Zusage an die Grundeigentümer, später die bauliche Nutzung im fraglichen Gebiet zuzulassen, ist planerisch falsch und vor Art 15 RPG rechtswidrig.“[66] Erst aufgrund einer Bedarfsprognose sollte über die Zuweisung des zu überbauenden Land entschieden werden. Eine zurückhaltende Dimensionierung des Baulandes ist zudem auch aus Gründen der Rechtssicherheit angebracht. Der

---

[61] HENKEL, DIETRICH/ VON KUCZKOWSKI, KESTER/ LAU, PETRA/ PAHL-WEBER, ELKE/ STELLMACHER, FLORIAN (Hrsg.), Planen – Bauen – Umwelt: Ein Handbuch, Springer VS Wiesbaden 2010, S. 112

[62] KIRCHHOFF, PETER, Städtische Verkehrsplanung: Konzepte, Verfahren, Maßnahmen, Vieweg + Teubner Stuttgart, S. 9

[63] Vgl. LENDI, MARTIN, Lebensraum, Technik, Recht, Verlag der Fachvereine Zürich 1988, S. 301

[64] Vgl. BBI 1978 I 1026 (Fn 14) S. 1024

[65] Vgl. GRIFFEL, ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Dike Verlag Zürich 2014, S. 9

[66] LENDI (Fn 63) S. 310

Bundesrat bemerkt dazu, dass unrealistische Entwicklungsvorstellungen vermieden werden sollten, damit sie nicht durch politisch und rechtlich problematische Korrekturen rückgängig gemacht werden müssen.[67] Reservezonen können aber zu diesem Problem führen, weil sie den Grundeigentümern die falsche Hoffnung vermitteln, dass ihr Land später zur Bauzone wird, obwohl kein Rechtsanspruch darauf besteht.[68]

Reservezonen führen somit zu einer Rechtsunsicherheit. Diese besteht aber nicht nur für die Eigentümer des betroffenen Gebietes, sondern auch für Gemeinden, die eine Ausweitung ihres Siedlungsgebietes im Blick haben und für Investoren, die auf eine spätere Überbauung des Landes spekulieren. Ein aktueller Fall aus der Gemeinde Buchs im Kanton Zürich zeigt die mit Reservezonen verbundene Rechtsunsicherheit für Investoren auf.[69] Die Gemeinde hielt im Jahre 2009 in einem Alterskonzept fest, dass in den nächsten Jahren der Bau einer Seniorenresidenz erfolgen soll. Die Gemeinde sah als Standort eine unbebaute Reservezone im Dorfkern vor. Die Grundeigentümer waren bereit das Land an die Investoren zu verkaufen. Auch das kantonale Amt für Raumentwicklung ARE konnte sich die Einzonung der Reservezone vorstellen, wenn die Gemeinde den Bedarf der zusätzlichen Bauzonenfläche nachweist und sich der Standort für die Nutzung eignet. Im Januar 2016 wurde bekannt gegeben, wo die Seniorenresidenz realisiert werden soll: In einer Wohn- und Gewerbezone am Rand des Siedlungsgebiets. Der Investor erklärte anschliessend: „Weil sich das Grundstück Chratz (...) in einer Reservezone befindet, müsste für die Baubewilligung einer Seniorenresidenz zuerst eine Umzonung stattfinden. Bis heute ist nicht bekannt, wann das Grundstück umgezont wird und ob eine Umzonung überhaupt jemals vollzogen werden kann“.[70]

Die Reservezone gab sowohl den Grundeigentümern als auch der Gemeinde den Anschein, dass das Grundstück ohne grossen Aufwand der Bauzone zugeführt und überbaut werden kann. Dies geschieht aber wie bei einer normalen Einzonung im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung. Das Beispiel zeigt, dass sich die Reservezone nicht in den fundamentalen Grundsatz der Trennung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen einfügt und dadurch eine Rechtsunsicherheit entstehen kann.

3.3 Die Reservezone und das Konzentrationsprinzip

Das Konzentrationsprinzip hat sich im Laufe der Zeit als eigentliches Handlungsprinzip der Raumplanung herausgeschält. Der verfassungsmässige Auftrag der Raumplanung wird am besten erfüllt, wenn die Siedlungen konzentriert angelegt werden, denn dies kommt der haushälterischen Bodennutzung, der Optimierung von Infrastruktur und der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet

---

[67] Vgl. BBl 1978 I 1026 (Fn 14) S. 1024

[68] Vgl. LENDI (Fn 43) S. 152

[69] Die nachfolgenden Ausführungen zur Reservezone in Buchs ZH beziehen sich auf einen Zeitungsartikel aus dem Zürcher Unterländer: Vgl. BRUNNER, OLAV, An der Mülibachstrasse entsteht eine Seniorenresidenz, Zürcher Unterländer vom 14.01.2016, http://www.zuonline.ch/dielsdorf/An-der-Muelibachstrasse-entsteht-eine-Seniorenresidenz-/story/27540549 (aufgerufen am 26.05.2017)

[70] BH GROUP HORGEN, „Seniorenresidenz schnell realisierbar“, Zürcher Unterländer vom 29.01.2016, http://www.bcu.ch/documents/presse/ZUNTER_008_2901S8.pdf (aufgerufen am 26.05.2017)

gleichermassen entgegen.[71] Das Bundesgericht machte folglich fest, dass Reservezonen allgemein nur am Siedlungsrand ausgeschieden werden dürfen, da „noch offen ist, ob die Fläche nicht doch als Kulturland benötigt wird.“[72] Dies macht aber auch deutlich, dass durch die Zuweisung einer Bauzonen in die Reservezone vorwiegend eine befristete Rückzonung von Baugebiet ins Nichtbaugebiet erreicht werden soll, um die fraglichen Fläche schlussendlich definitiv der Landwirtschaftsfläche zuzuweisen. Zwar muss nach einer Reservezone nicht zwingend eine Auszonung des Gebiets folgen. Das Instrument kann dazu genutzt werden, um überdimensioniertes Bauland für eine gewisse Zeit einzufrieren, anstatt es auzuzonen, um es später wieder einzuzonen. Doch können Reservezonen gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts tatsächlich nur am Rand einer Besiedlung ausgeschieden werden, so würde eine spätere (Wieder)einzonung zu einer Erweiterung des Siedlungsgebietes führen. Dies widerspricht aber dem Konzentrationsprinzip, das auf eine bessere Ausnützung der bereits überbauten Gebiete und eine verdichtete Bebauung abzielt.[73] So macht die Rechtsprechung des Bundesgerichtes nur Sinn, wenn schon im vornherein damit gerechnet wird, dass das betroffene Gebiet zu einem späteren Zeitpunkt ausgezont resp. nicht-eingezont werden soll, was wiederum den strategischen Hintergedanken beim Festlegen einer Reservezone zeigt. Dies wird durch das Bundesgericht selbst bekräftigt, in dem es festhält, dass eine Verkleinerung des Baugebiets durch Reservezonen am Siedlungsrand durchaus möglich ist.[74]

Doch stellen für Gemeinden keineswegs bloss Rückzonungen am Siedlungsrand ein Problem dar. Vielmehr können gerade von Grundeigentümern, die im Besitz von gut erschlossenem Bauland sind, bei Rückzonungen Entschädigungsforderungen laut werden, weshalb es für Gemeinden verlockend ist, Gebiete innerhalb der Siedlung der Reservezone zuzuweisen.[75] Zwar hält die bundesrichterliche Rechtsprechung fest, dass eine Anordnung einer Reservezone inmitten der Bauzone vor der Verfassung nur standhält, „wenn kein anderes Gebiet vorhanden ist, das sich für die angestrebte Redimensionierung der Bauzone in gleicher Weise oder gar besser eignet.“ [76] Die Kantone hielten sich jedoch in der Vergangenheit als Kontrollorgan der kommunalen Ortsplanung bei der Rechtweisung von Nutzungsplänen, die nicht den Planungsrechtlichen Bestimmungen folgten, vornehmlich zurück. Bis vor kurzem wurde in der ganzen Schweiz mehr Bauland ausgeschieden, als der Bedarf dafür vorhanden war.[77] Das Raumplanungsgesetz sieht zwar schon seit seiner Einführung im Jahr 1979 vor, dass Bauzonen an dem Bedarf der nächsten 15 Jahren zu orientieren sind, um das übergeordnete Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens zu erreichen. Allerdings kannte der Bundesrat im

---

[71] Vgl. HEPPERLE, ERWIN/ LENDI, MARTIN, Leben, Raum, Umwelt: Recht und Rechtspraxis, Verlag der Fachvereine Zürich 1993, S. 35

[72] BGE 116 Ia 335, 338

[73] Vgl. KIRCHHOFF, PETER, Städtische Verkehrsplanung: Konzepte, Verfahren, Maßnahmen, Vieweg+Teubner Verlag Stuttgart 2002, S. 9

[74] Vgl. BGE 116 Ia 335, 338

[75] Das Rückzonen von baureifem Land mit einer hohen Überbauungswahrscheinlichkeit gilt als Auszonung, was rechtlich eine Entschädigungszahlung nach sich zieht, vgl. beispielhaft BGE 131 II 72

[76] Vgl. BGE 116 Ia 335, 338

[77] Vgl. Interview mit dem ehemals stellvertretenden Amtschef des Solothurnischen Amts für Raumplanung Rudolf Bieri: SEIFERT, ELISABETH, Raumplaner im Kanton Solothurn: „Entwicklung ist keineswegs nur negativ“, Solothurner Zeitung vom 30.07.2016, http://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/raumplaner-im-kanton-solothurn-entwicklung-ist-keineswegs-nur-negativ-130456492 (aufgerufen am 26.05.2017)

Jahre 2010 an, dass die gesetzlichen Bestimmungen des RPG nur mangelhaft umgesetzt wurden. Als Gründe nannte der Bundesrat: Die Planungsbehörden gingen vorerst „von einem zu grossen Bevölkerungswachstum aus, was zu überdimensionierten Bauzonen geführt hat. Der Bedarf wurde meistens kommunal und nicht regional oder kantonal ermittelt, womit es an einer übergeordneten Betrachtungsweise mangelte. Planungsfremde Motive, wie etwa die Sanierung der Gemeindefinanzen oder die Unterstützung des eigenen (Bau-)Gewerbes, förderten Einzonungen. Für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist zudem der finanzielle Anreiz, ihr Land einzonen zu lassen, angesichts des grossen Wertgefälles zwischen Bauland und Land ausserhalb der Bauzonen beträchtlich. Auszonungen hingegen sind politisch wesentlich schwieriger zu realisieren als Einzonungen und wurden in der Vergangenheit auch deshalb nicht konsequent vorgenommen, weil Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer befürchtet wurden.“ [78]
Im Ständerat wurde im Rahmen der Debatte zur Landschaftsinitiative zudem betont, dass die Vollzugsdefizite auch auf politischer Ebene lagen: „Der Bund setzt den Verfassungs- und Gesetzesauftrag gegenüber den Kantonen vielerorts nicht durch, und die Gemeinden vollziehen die Vorgaben der Kantone bei Weitem nicht immer.“[79] „Die Bundesvorgabe, dass die Bauzonenreserven für fünfzehn Jahre reichen sollen, wird von deutlich mehr als der Hälfte der Kantone schlicht ignoriert.“[80] Unter diesen Umständen erstaunt es nicht, dass auch den rechtlichen Bestimmungen der Reservezonen nicht immer gefolgt wurde.
Betroffene Grundeigentümer gingen zudem kaum gegen die Zuweisung von Bauland in die Reservezone vor, obwohl es einer materiellen Enteignung gleichkommt. Es sind nur wenige Gerichtsentscheide zu finden, bei denen Grundeigentümer geklagt haben. Die grosse Mehrheit nahm die Nutzungseinschränkung hin. All das hatte zur Folge, dass noch heute Reservezone in mitten von Siedlungsgebieten zu finden sind.[81] Dies kann aber zu Siedlungsstrukturen führen, die entgegen dem Konzentrationsprinzip laufen. Da ein grosser Teil der Schweizer Gemeinden über zu viele Bauzonen verfügen und diese im Zuge der RPG Revision zu redimensionieren sind, wird es folglich in vielen Gemeinden zu Auszonungen resp. Nicht-Einzonungen kommen. Zudem ist mit Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG nun das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen im Gesetz verankert und die konzentrierte Besiedlung zusätzlich vom Grundsatz der Verdichtung in Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG gestützt, wodurch das Verdichtungspotential in überbauten Gebieten neu eine grössere Gewichtung erfährt.[82] Einzonungen werden unter diesen Voraussetzungen zukünftig schwieriger zu bewerkstelligen sein. Folglich werden auch Reservezonen vielerorts bestehen bleiben, oder gar rückgezont werden müssen. So hält der Kanton Solothurn, der über 477 ha Reservezonen verfügt fest, dass „Übergangszonen und unerschlossene Bauzonen, die einer Reservezone zugewiesen wurden, (...)

---

[78] BBl 2010 1033 (Fn 41) S. 1037
[79] STÄNDERAT WERNER LUGINBÜHL, Chronologie der Debatte im Ständerat zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, Herbstsession 2010, AB StR 2010 884, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=23548 (aufgerufen am 26.05.2017)
[80] STÄNDERAT WERNER LUGINBÜHL (Fn 79)
[81] Vgl. Abbildung 1: Ausschnitt aus den Nutzungszonen im Siedlungsgebiet des Kantons Solothurn. Geoportal SO, 30.04.2017
[82] RUCH, ALEXANDER, Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012. In: ZUFFEREY, JEAN-BAPTISTE/ WALDMANN, BERNHARD, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Schulthess Verlag Zürich 2015, S.9

nur dann (wieder) etappenweise einer Bauzone zugeteilt werden, wenn die Kapazitäten der erschlossenen Bauzonen tiefer liegen als der objektiv festgestellte Entwicklungsbedarf der kommenden 15 Jahre.“[83] In der Regel seien sie aber der Landwirtschaftszone zuzuweisen.[84] Es muss jedoch bezweifelt werden, ob die zwangsweise Auszonung von unbebauten Grundstücken inmitten des Siedlungsgebietes im Rahmen einer raumplanerischen Gesamtbeurteilung als sinnvoll betrachtet werden kann. Das Konzentrationsprinzip wäre in Frage gestellt und es entständen planerisch unerwünschte Baulücken. Damit diese Entwicklungen verhindert werden können, würde den betroffenen Kantonen nichts anderes übrigbleiben, als bereits im Siedlungsgebiet bestehende Reservezonen weiter zu belassen und sie zu einem späteren Zeitpunkt tatsächlich einzonen zu lassen. Dadurch profitieren schlussendlich Gemeinden, die zuvor nicht nach der bundesrichterlichen Rechtsprechung gehandelt haben.

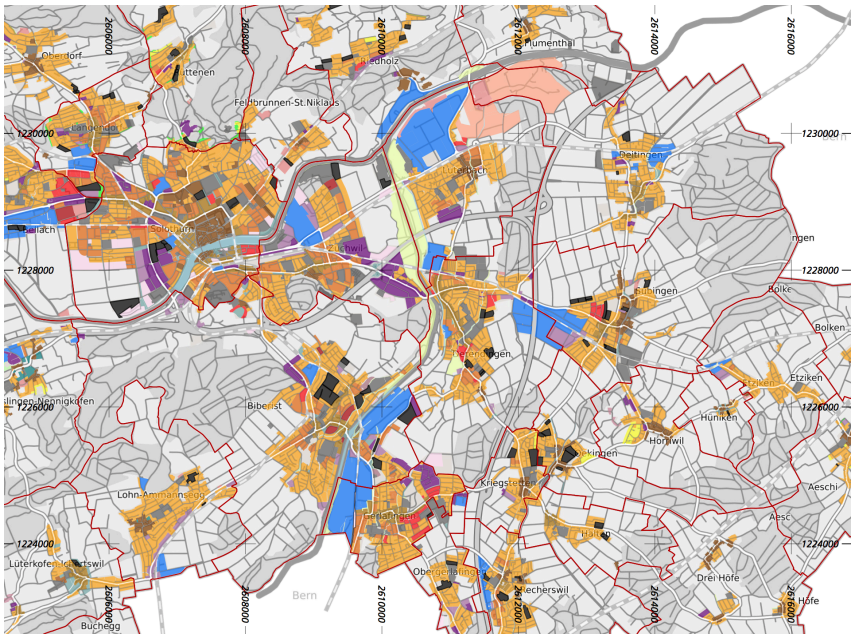


Abbildung 1: Ausschnitt aus den Nutzungszonen im Siedlungsgebiet des Kantons Solothurn. Schwarz dargestellt die Reservezonen. (Quelle: Geoportal SO, 30.04.2017)

[83] KANTON SOLOTHURN, Richtplantext, SW-2.1 Siedlungsbegrenzung, S. 6

[84] KANTON SOLOTHURN, Siedlungsstrategie Kanton Solothurn: Allgemeiner Teil, S. 6

4. Theorie

4.1 Die Raumplanung als Teil einer Politikanalyse

Um die möglichen Absichten bei der Anwendung der Reservezonen auf Gemeindeebene zu beleuchten, soll neben den bereits behandelten rechtlichen Grundlagen auch eine Theorie aus der Politikanalyse Einzug in diese Arbeit erlangen.

Die Autoren Knoepfel et al. definieren eine öffentliche Politik als „(...) ein Ensemble von intentional zusammenhängenden Entscheidungen oder Tätigkeiten verschiedener öffentlicher und/oder privater Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen, institutionellen Bindungen und Interessen (...)".[85] Eine öffentliche Politik zielt dabei darauf ab, ein kollektives Problem, welches politisch als öffentlich erkannt wurde, zu lösen.[86] Öffentliche Politiken sind insbesondere darauf ausgerichtet, die Nutzung einer bestimmten Ressource zu regulieren.[87] In dieser Arbeit bezieht sich die öffentliche Politik auf die Regulierung des Bodens. „Die Raumplanung, welche analog zur Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung in Art. 75 verankert ist, schränkt zusammen mit weiteren gesetzlichen Bestimmungen die Nutzungsmöglichkeiten der Ressource Boden ein."[88] Das zu lösende Problem einer öffentlichen Politik durchläuft Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse, die in mehrere Phasen unterteilt werden können, von der Problementstehung bis zur Evaluation der erzielten Ergebnisse.[89]

Private und öffentliche Akteure prägen durch ihre Interaktion und die daraus resultierenden Entscheidungen und Tätigkeiten die öffentliche Politik.[90] Diese sind, sei es passiv oder aktiv, mit ihrer Interaktion auf unterschiedliche Weise an der Entstehung, Benennung und Lösung eines auf politischem Weg als öffentlich definiertes Problems beteiligt.[91] Die Passivität, oder die fehlende Durchsetzungsfähigkeit eines Akteurs, die schlussendlich erklärt, weshalb eine bestimmte öffentliche Politik ausgearbeitet und umgesetzt wird, und nicht die Andere, entsteht unter anderem durch mangelnde Politikressourcen.[92] Akteure setzen diese Ressourcen ein, um ihre Werte und Interessen in den verschiedenen Politikprozessen geltend zu machen.[93] „Die Ausstattung der Policy-Akteure mit verschiedenen Ressourcen (...) können einen starken Einfluss auf den Prozess, das Ergebnis oder die Wirkung einer öffentlichen Politik ausüben".[94] Akteure, die über viele Ressourcen verfügen, gelten als gemeinhin mächtig.[95] Jedoch ist nicht nur die Verfügbarkeit, sondern auch die Fähigkeit, die

---

[85] KNOEPFEL, PETER/ LARRUE, CORRINE/ VARONE, FREDERIC/ VEIT, SYLVIA, Politikanalyse, Opladen/Farmington Hills, Barbara Budrich 2011, S. 47

[86] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 46

[87] Vgl. JÄGGI, HANNA, Landeigentum und Raumplanung: Raumentwicklungsstrategien im Kontext der wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) des Kantons Bern, CRED-Bericht Nr. 4., 04/2014. Universität Bern, Center for Regional Economic Development, S. 17

[88] JÄGGI (Fn 87) S. 17

[89] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 53

[90] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 60

[91] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 60

[92] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 62

[93] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 86

[94] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 86

[95] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 86

Ressourcen gezielt einzusetzen und zu pflegen wichtig.[96] Knoepfel et al. definieren Ressourcen als „[...] spezifische Elemente der politisch-administrativen Programme oder als Handlungsmittel [...], die den von einem Politikproblem betroffenen Akteuren eigen sind“[97] und unterscheiden zehn verschieden Politikressourcen, welche in Abbildung 2: Die zehn Politikressourcen nach Knoepfel et al. dargestellt sind.[98]

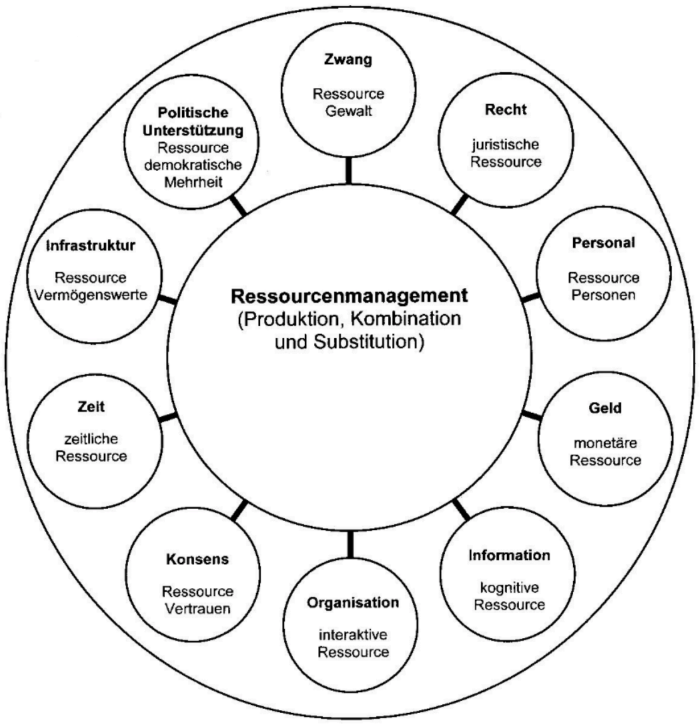


Abbildung 2: Die zehn Politikressourcen nach Knoepfel et al., S. 88

Knoepfel et al. betonen, dass ein zentrales Interesse der Politikanalyse darin besteht, zu untersuchen, unter welchen Bedingungen ressourcenschwache Akteure ihre Belange einbringen und durchsetzen können.[99] Auch in dieser Arbeit soll im Zusammenhang mit dem Politikraum Raumplanung auf einen ressourcenschwachen und damit passiven Akteur fokussiert werden – die Gemeinde. Zwar folgt die Organisation der Raumplanung als öffentliche Politik in der Schweiz dem Subsidiaritätsprinzip, wonach raumplanerische Aufgaben „auf einer möglichst niedrigen Ebene durchgeführt werden sollten“[100] und woraus die Stellung der Gemeinde als „dritte Ebene des schweizerischen Bundesstaates“ folgt.[101] Die Kantone delegieren Teile der raumplanerischen Aufgaben an die Gemeinden, die dadurch erhebliche Planungsfreiheiten erfahren. Jedoch haben sie dem Raumplanungsgesetz des Bundes und

[96] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 86
[97] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 86
[98] Die Einzelnen Politikressourcen werden im Unterkapitel 5.2 beschrieben.
[99] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 87
[100] LESER, HARTMUT (Hrsg.), Diercke Wörterbuch Geographie, 15. Auflage. Bildungshaus Schulbuchverlage Braunschweig 2011
[101] MEYER, KILIAN, Gemeindeautonomie im Wandel, Eine Stud, Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG), 2010, S. 313

dem kantonalen Weisungen Folge zu leisten. Gerade in der Dimensionierung von Bauzonen ist eine Gemeinde insofern eingeschränkt, als dass sie sich nach dem im RPG festgeschriebenen voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren richten muss. Ausserdem sind die kommunalen Ortsplanungen der kantonalen Zweckmässigkeitskontrolle unterstellt, wodurch die Planungsfreiheit der Gemeinde gewissermassen eingeschränkt werden kann. [102]

Ein weiterer entscheidender Faktor, der auf eine mangelnde politische Durchsetzungsfähigkeit der Gemeinde weist, ist die vorherrschende Macht der Grundeigentümer gegenüber raumplanerischen Staatseingriffen. „Obwohl die Anzahl der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen in Laufe des Jahrhunderts stark zugenommen hat, haben die Instrumente der Raumplanung gegenüber dem Eigentum nach wie vor eine schwächere Position.“[103] Zurückzuführen ist dies auf die Aufnahme der beiden Bodenrechtsartikel (Art. 26 BV zur Eigentumsgarantie und Art. 75 BV zur Raumplanung) in die Schweizerische Bundesverfassung im Jahr 1969. Durch diesen politischen Kompromiss sollte zum einen der planerische Einfluss auf die Landnutzung im öffentlichen Interesse ermöglicht und andererseits das Eigentum garantiert werden. „Diese Zwillingsartikel haben der Linken die Raumplanung und der Rechten die verfassungsmäßige Festschreibung des privaten Bodeneigentums und den Anspruch auf volle Entschädigung von Eigentumsbeschränkungen beschert.“[104] Das Schweizerische Bundesgericht hat die Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung in seiner bald dreißigjährigen Praxis zwar erheblich zurückgefahren. Entschädigungsforderungen von Grundeigentümern bei Rückzonungen können jedoch immer noch erheblichen Einfluss auf die Planungsautonomie der Gemeinden haben. [105] Diese Drohungen bilden erhebliche Schranken für das Bestreben der Gemeinden, überdimensionierte Bauzonen zurückzuzonen.[106] Bezogen auf das Ressourcenmanagement nach Knoepfel et al. verfügen Grundeigentümer deshalb über eine in der Raumplanung besonders bedeutsame Ressource – die Politikressource „Vermögenswerte“. Dadurch können sie sich in dieser öffentlichen Politik eine gewichtige Machtposition verschaffen.[107]

Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Gemeinde in der öffentlichen Politik der Raumplanung lässt sich also in erster Linie durch die ungleiche Verteilung der Ressourcenportfolios erklären. Ressourcenportfolios sind immer relativ zu denjenigen anderer Akteure im Politikraum zu betrachten.[108] In dieser Hinsicht sind Gemeinden zum einen gegenüber den Grundeigentümern als „Zielgruppe“, zum anderen gegenüber den kommunal übergeordneten Behörden, mit ihren für die Gemeinde verbindlichen raumplanungsrechtlichen Bestimmungen, schwächer gestellt.

---

[102] RUCH (Fn 34) S. 76

[103] JÄGGI (Fn 87) S. 5

[104] KNOEPFEL, PETER/ CSIKOS, PATRICK/ GERBER, JEAN-DAVID/ NAHRATH, STÉPHANE, Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung. In: Politische Vierteljahresschrift PVS, 53. Jg., 3/2012, S. 419

[105] Vgl. MOOR, PIERRE, L’expropriation matérielle, Droit administrative, Stämpfli Bern 2011, 2:741-755

[106] Vgl. HAAG, HEIDI, Der schwierige Umgang mit Bauzonen, VLP-ASPAN InfoRaum 03/2008

[107] Vgl. KNOEPFEL, PETER/ KISSLING-NAEF, INGRID/ VARONE, FRÉDÉRIC (Hrsg.), Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion, Oekologie und Gesellschaft Nr. 19, Rüegger Zürich 2003, S. 337-338

[108] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 87

5. Forschungsdesign

5.1 Forschungsfrage

Um die Theorie des Ressourcenmanagements nach Knoepfel et al. in die anfängliche Forschungsfrage „Auf welche Weise werden Reservezonen als strategische Massnahme von Gemeinden verwendet?“ miteinzubeziehen, lautet die präzisierte Forschungsfrage:

- Wie können Gemeinden durch den Einsatz von Reservezonen ihr gegenüber anderen Akteuren des Politikraumes Raumplanung schwächer gestelltes Ressourcenportfolio erweitern?

In einem Politikraum spielen sich „entscheidende Interaktionen zwischen den Akteuren einer öffentlichen Politik“ ab.[109] Für die Gemeinden, in der öffentlichen Politik der Raumplanung von Bedeutung sind dies namentlich die übergeordneten Staatsorgane Kanton und Bund, sowie die Grundeigentümer.[110] Strategische Hintergedanken bei der Anwendung von Reservezonen werden durch die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Gemeinden gegenüber diesen Akteuren angetrieben. Durch die Anwendung von Reservezonen können Gemeinden folglich ihre Werte und Interessen in der öffentlichen Politik der Raumplanung, insbesondere bei der Frage der Bauzonenfestlegung, durchzusetzen. Dadurch schaffen sie es ihr Ressourcenportfolio zu erweitern und ihre Durchsetzungsfähigkeit zu stärken.
Die Fragestellung basiert auf der Primärhypothese, dass sich die Gemeinden einen planerischen Vorteil durch den Einsatz von Reservezonen erhoffen. Sie stützt sich auf die in Kapitel 2 festgehaltenen Erläuterungen und wiederspiegelt die gemeinsam zugrundeliegende Idee der zehn Hypothesen, welche im nächsten Kapitel 5.2 erläutert werden.

5.2 Hypothesen

Damit aufgezeigt werden kann, inwiefern Gemeinden Reservezonen nutzen, um ihre Schwäche im Machtgefüge der Raumplanung zu kompensieren, sollen die einzelnen Ressourcen der öffentlichen Politik analysiert werden. Aus diesem Grund wurden die Hypothesen so formuliert, dass jede Hypothese jeweils eine Ressource berücksichtigt. Dabei ist anzumerken, dass die Politikressourcen nicht trennscharf sind und jeweils miteinander in Beziehung stehen.

Hypothese 1: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um drohende Entschädigungszahlungen bei Auszonungen zu umgehen, da so den Grundeigentümern eine spätere Wiedereinzonung in die*

[109] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 67
[110] Der Akteur Grundeigentümer umfasst private bodennutzungsinteressierte Akteure aller Art. Dazu gehören Anlagefonds, Immobilienstiftungen, Immobiliengesellschaften, sowie auch Private und Naturschutzvereinigungen. Vgl. KNOEPFEL u.a. (Fn 107) S. 422

Bauzone vorgegeben wird und diese deshalb eher von einem Entschädigungsanspruch absehen.

Hypothese 1 bezieht sich auf die Ressource Geld.[111] Diese Ressource steht allen öffentlichen und privaten Akteuren zur Verfügung, ist jedoch häufig v.a. unter den privaten Akteuren sehr unterschiedlich verteilt.[112] Die Ressource Geld entscheidet massgeblich darüber, wie mächtig und einflussreich ein Akteur ist. „Sie ist [...] jene [...], die am stärksten über den politischen Einfluss eines Policy-Akteurs bestimmt."[113] Dazu lässt sich die Ressource im Vergleich mit anderen am leichtesten messen und austauschen, oder durch andere Ressourcen ersetzen.[114]

Hypothese 2: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um juristische Auseinandersetzungen mit Grundeigentümern, die im Zuge von entschädigungslosen Rückzonungen auftreten können, zu verhindern, da sie den Anschein einer späteren Wiedereinzonung in die Bauzone geben, wodurch die Akzeptanz bei den Grundeigentümern erhöht wird.*

Hypothese 2 bezieht sich auf die Ressource Recht.[115] Diese Ressource zeichnet sich dadurch aus, dass sie vorwiegend, aber nicht ausschliesslich, öffentlichen Akteuren zur Verfügung steht.[116] Wie die verschiedenen Akteure mit rechtlichen Ressourcen ausgestattet sind, definiert die Rechtsordnung.[117] Das Recht wird in der Praxis bisweilen durch Geld und Konsens ersetzt, „indem öffentliche Akteure Ausgleichszahlungen oder aussergesetzliche Vereinbarungen aushandeln, um trotz fehlender gesetzlicher Grundlage handeln zu können."[118] Ausserdem gilt die Ressource Recht als Legitimationsquelle für das Verhalten von öffentlichen Akteuren.[119]

Hypothese 3: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um sich eine langfristige Planungssicherheit, die über den Zeitraum einer Ortsplanungsperiode geht, zu garantieren, und um sich damit bauliche Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern, da eine Reservezone mögliches Bauland aufzeigt, das über den gesetzlich festgeschriebenen 15-jährigen Bedarf an Baulandreserven hinausgeht.*

Hypothese 3 bezieht sich auf die Ressource Zeit.[120] Es handelt sich dabei um eine beschränkt verfügbare Ressource, die gerade in der Erarbeitung einer öffentlichen Politik von Mangel ist.[121] Oft schränken vorgegebene Umsetzungsfristen die Beteiligten stark ein. Zeit ist zudem ein wesentlicher Gegenstand zahlreicher Konflikte bei der Umsetzung öffentlicher Politiken.[122] Die Ressource ist unter

[111] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 94
[112] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[113] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[114] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[115] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 89
[116] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 89
[117] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 89
[118] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 90
[119] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 89
[120] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 102
[121] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 103
[122] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 103

den Akteuren normalerweise ungleich verteilt und wird gerade in der Behördensprache oft negativ verwendet („Zeitmangel“).[123]

Hypothese 4: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um den eigenen kommunalen Entwicklungsvorstellungen gegenüber den übergeordneten staatlichen Interessen der Raumplanung mehr Gewicht zu verleihen, da sie so zukünftiges Bauland definieren können, welches sich nicht nach dem im Bundesgesetz der Raumplanung festgesetzten 15-jährigen Bedarf an Bauland richtet, wodurch sich Gemeinden eine Sicherung von langfristigen, baulichen Entwicklungsmöglichkeiten erhoffen.*

Hypothese 4 bezieht sich auf die Ressource Organisation.[124] „Es handelt sich um eine Ressource, die sich aus den individuellen Eigenschaften der vorhandenen Akteure, den administrativen und gesellschaftlichen Strukturen, denen diese angehören, und den Beziehungsnetzen zwischen den verschiedenen Policy-Akteuren zusammensetzt.“[125] Bei öffentlichen Akteuren beruht die Ressource auch auf den internen Strukturen des Behördenaufbaus.[126] Zudem hängt die Ausprägung der Ressource Organisation „von den Eigenschaften jedes Akteurs und der Qualität des sie verbindenden Netzwerks ab.“[127] Der richtige Einsatz der Ressource kann die Qualität der Leistungen verbessern und andere Ressourcen, wie Personal und Zeit, sogar einsparen.[128]

Hypothese 5: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um die Verfügbarkeit von Bauland zu steigern, da so Bauzonen dem Nichtbaugebiet zugewiesen werden können und dadurch anderes Land neu eingezont werden kann.*

Hypothese 5 bezieht sich auf die Ressource Infrastruktur, oder wie sie in der Literatur auch genannt wird: Vermögenswerte.[129] Diese Ressource „umfasst alle beweglichen und unbeweglichen Güter, die den verschiedenen Akteuren öffentlicher Politiken für die Verfolgung ihrer Ziele zur Verfügung stehen [...].“[130] Dabei besteht zwischen der Verteilung der Vermögenswerte oft ein starkes Gefälle. Zu den am besten Ausgestatteten gehören etwa Akteure, die auf grosse Baulandreserven zurückgreifen können.[131] Allgemein schafft der Eigentümerstatus „jedem Akteur öffentlicher Politiken eine starke Position in all jenen Politikfeldern, die mit Einschränkungen der verfassungsmässigen (Grund-) Eigentumsgarantie operieren.“[132]

---

[123] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 103
[124] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 98
[125] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 98
[126] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 99
[127] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 99
[128] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 99
[129] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 103
[130] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 103
[131] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 104
[132] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 104

Hypothese 6: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um das Verständnis einer späteren entschädigungslosen Rückzonung bei den betroffenen Grundeigentümern zu erhöhen, da sie im Gegensatz zu einer Auszonung einen abgestuften Wertverlust des Bodens vermitteln.*

Hypothese 6 bezieht sich auf die Ressource Konsens oder auch genannt Vertrauen.[133] Grundsätzlich steht diese Ressource allen Akteuren zu Verfügung, wobei es bei fehlendem Vertrauen zu Konflikten und Behinderungen kommt.[134] Die Ressource steht im klaren Gegensatz zur Ressource politische Mehrheit, da der Konsens ein sekundäres Legitimationskapital darstellt, welches nicht aus demokratischen Mehrheitsentscheidungen hervorgeht.[135] Die Vertrauensressource „betrifft das Verhältnis zwischen den politisch-administrativen Akteuren, den Politikbegünstigten und den Zielgruppen“ und wirkt sowohl auf die Hervorbringung, als auch auf die Inhalte der Umsetzungsakte.[136] Zudem können, falls die Ressource Konsens vorhanden ist, andere Ressourcen wie Recht, Geld oder Zeit eingespart werden.[137]

Hypothese 7: *Gemeinden setzten Reservezonen ein, um den staatlichen Eingriff in das Grundeigentum in Form von angeblich befristeten Rückzonungen mehr Akzeptanz zu verschaffen und diese dadurch politisch mehrheitsfähig zu machen.*

Hypothese 7 bezieht sich auf die Ressource politische Unterstützung oder in der Literatur auch demokratische Mehrheit genannt.[138] Die Ressource hat im Vergleich zu den anderen einen hohen Stellenwert, denn gerade in der ersten Phase einer öffentlichen Politik, in der das zu lösende Politikproblem definiert und die Ursachen eruiert werden, erfährt die politische Unterstützung grosser Bedeutung.[139] Die erfolgreiche Verabschiedung einer durch das Parlament zugestimmten gesetzlichen Grundlage einer öffentlichen Politik signalisiert zum einen bestimmten Zeitpunkt die politische Unterstützung durch die Mehrheit. Jedoch kann die Mehrheitsfähigkeit einer öffentlichen Politik Krisenzeiten durchmachen, wodurch der Umsetzungswillen von Akteuren geschmälert werden kann.[140]

Hypothese 8: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um sich mithilfe der Politikressource Zwang einen Vorteil gegenüber den anderen Akteuren im Politikraum Raumplanung zu verschaffen.*

Hypothese 8 bezieht sich auf die Ressource Zwang.[141] Diese Ressource spielt in demokratisch-

[133] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 100
[134] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 100
[135] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 100
[136] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 101
[137] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 102
[138] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 106
[139] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 107
[140] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 106
[141] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108

rechtstaatlichen Regimen oft als „letztes Mittel“ eine Rolle.[142] Für die öffentliche Akteuren besteht die Möglichkeit, ihre Zielgruppen auf Grund des öffentlichen Gewaltmonopols physischem Zwang auszusetzen, um sie zu gesetzlich vorgesehenen Verhaltensänderungen zu bewegen. Allerding wird physischer Zwang nur selten eingesetzt und oft durch die Ressource Konsens eingetauscht.[143] Eine behördliche Drohung, nötigenfalls Zwang anzuwenden, „kann bei der Umsetzung bestimmter öffentlicher Politiken entscheidend sein.“[144]

Hypothese 9: *Gemeinden, die über ein fehlendes raumplanerisches Know-how und mangelnde Erfahrung mit Rückzonungen verfügen, setzen Reservezonen ein, um diese Wissenslücke zu kompensieren, da das Rückzonen von Bauland in die Reservezone politisch weniger umstritten und allgemein einfacher zu bewerkstelligen ist, als das Auszonen in die Landwirtschaftszone.*

Hypothese 9 bezieht sich auf die Ressource Information bzw. Wissen.[145] Diese Ressource stellt die Grundlage der Interventionsfähigkeiten öffentlicher und privater Akteure dar.[146] Es handelt sich dabei um eine knappe und zwischen den Policy-Akteuren ungleich verteilte Ressource, denn „Wissen stellt eine unabdingbare Entscheidungsgrundlage dar, ist jedoch oft teuer zu beschaffen und zu pflegen [...].“[147] Entscheidungen müssen unter diesen Umständen oftmals unter Unsicherheiten getroffen werden. Das Umfeld, in dem Entscheidungen getroffen werden, ist zudem aufgrund der hohen Dynamik zunehmend unsicher.[148] Informationen und deren Kontrolle spielen deshalb eine immer wichtigere Rolle, weshalb das Miteinbeziehen von Expertenwissen in öffentlichen Politiken zukünftig an Wichtigkeit gewinnen wird.[149]

Hypothese 10: *Gemeinden, denen es an Kompetenzen und zeitlichen Kapazitäten für die Redimensionierung von überdimensionierten Bauzonen fehlt, setzen Reservezonen ein, um den personellen Mangel innerhalb der Gemeindebehörden zu kompensieren.*

Hypothese 10 bezieht sich auf die Ressource Personal. Sie hat sowohl qualitativen, wie auch quantitativen Charakter.[150] Einerseits geht es darum, wie viel Personal verfügbar ist und andererseits wie gut dieses im Hinblick auf die Arbeitsanforderungen ist.[151] Ein Mangel an spezifischer Qualifikation oder Wissen kann behoben werden, indem externe Kompetenzen hinzugezogen werden oder das Personal Weiterbildungen und Schulungen besucht.[152]

---

[142] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108
[143] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108
[144] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108
[145] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[146] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[147] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 96
[148] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 98
[149] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 98
[150] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 91
[151] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 94
[152] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 94

5.3 Methodik

Bei dieser Bachelorarbeit handelt es sich um eine qualitative Arbeit, wobei die Hypothesen mithilfe einer multiplen Fallstudie getestet werden. Als Basis für die Ausarbeitung der Hypothesen wurde eine Theorie aus der Politikanalyse gewählt – das Model des Ressourcenmanagements nach Knoepfel et al. Das Zusammenspiel von Akteuren und die jeweilige Ausprägung der Politikressourcen, spielen in der Art und Weise der Umsetzung einer öffentlichen Politik eine entscheidende Rolle. Das Modell mit seinen zehn verschiedenen Ressourcen hilft, die Beweggründe einer Gemeinde für den Einsatz von Reservezonen aufzuzeigen. Aufgrund dieser Theorie wurden schliesslich zehn Hypothesen erstellt, wobei jede auf eine Ressource Bezug nimmt. Anhand von drei ausgewählten Fallbeispielen werden die Hypothesen getestet. Die Wahl fiel auf eine multiple Fallstudie, da so der Einsatz von Reservezonen in unterschiedlichen Gemeinden betrachtet werden kann. Die Vielzahl an Hypothesen zeigt, dass das Instrument verschiedene Möglichkeiten der strategischen Anwendung kennt. Die spezifische Auswahl der Fallbeispiele beruht darauf, dass jede Gemeinde eine Eigenheit bezüglich der Thematik Reservezonen aufweist: Die Gemeinde Büsserach besitzt eine Reservezone, die im Jahre 1990 Gegenstand eines Bundesgerichtsentscheids war; die Reservezonen in der Gemeinde Recherswil sind allesamt umgeben von bebautem Gebiet und demnach nicht am Siedlungsrand; und das Fallbeispiel Kestenholz lässt erkennen, wie sich der Umgang mit Reservezonen in einer Ortsplanungsrevision unter den Gesichtspunkten des revidierten Raumplanungsgesetzes gestaltet. Gemeinsam bieten die Fallbeispiele Indikatoren, um - zusammen mit dem Grundmechanismus der Reservezone - abschliessende Aussagen über die zuvor gestellten Hypothesen zu machen. Es wurde darauf geachtet, dass sich die Fallbeispiele im gleichen Kanton befinden, da so dieselben rechtlichen Voraussetzungen garantiert werden konnten. Darüber hinaus hat der Kanton Solothurn im Rahmen einer Siedlungsstrategie im Jahre 2015 die kantonalen Bauzonenreserven analysiert und für jede Gemeinde Handlungsanweisungen bezüglich des Erreichens einer bedarfsgerechten Baulandreserve erteilt. Verbunden mit den daraus ersichtlichen Entwicklungsmöglichkeiten der drei behandelten Gemeinden und dem jeweiligen Reservezonenbestand, erlaubt dies, Aussagen über die zukünftige Handhabung der Zonenform zu machen und damit auf die Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung zu schliessen. Die drei Gemeinden werden infolgedessen alle nach dem gleichen Schema analysiert. Dabei wird auf räumliche Leitbilder, und im Falle von Kestenholz auf den Planungsbericht der Ortsplanungsrevision zurückgegriffen. In einer anschliessenden Diskussion werden die erhobenen Daten der Fallbeispiele mithilfe der Hypothesen analysiert und interpretiert. Schlussendlich werden die gewonnenen Erkenntnisse mit der Theorie und Literatur verglichen und zusammengefasst.

6. Reservezonen im Kanton Solothurn

§ 27*	Reservezone
[1] Land, das aus siedlungspolitischen Gründen für eine spätere Überbauung in Frage kommt, kann als Reservezone ausgeschieden werden.	
[2] Die voraussichtliche Nutzung im Sinne von §§ 29–34 kann in der Reservezone bereits festgelegt werden.	
[3] Land der Industriereservezone ist bei ausgewiesenem Eigenbedarf eines bestehenden Unternehmens der Bauzone zuzuweisen.	
[4] Die Zuweisung von Land der Reservezone zur Bauzone erfolgt im ordentlichen Nutzungsplanverfahren (§§ 15 ff).	

Abbildung 3: Die rechtliche Grundlage für Reservezonen im Kanton Solothurn, § 27 PBG

Die rechtliche Grundlage für die Anwendung von Reservezonen in solothurnischen Gemeinden stellt §27 im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) dar. Das PBG wurde 1992 an das Bundesgesetz über die Raumplanung angepasst, wodurch auch §27 totalrevidiert wurde.[153] Bereits zuvor wendeten Gemeinden die Bauzonenetappierung, in Form von Reservezonen, an, meistens aber in der Gestalt von „Bauzonen 2. Etappe".[154] Das RPG-konforme PBG, aus dem Jahre 1992, machte aber fest, dass alte Reservezonen und Bauzonen 2. Etappe im Zuge einer Ortsplanrevision in eine Übergangszone übergehen sollen und neu beurteilt werden müssen. Danach solle laut §155 PBG entschieden werden, ob betroffenes Land einer Bauzone, einer Reservezone, oder einer Landwirtschaftszone zugewiesen wird.[155]

Im Rahmen der ersten Teilrevision des RPG ist auch der Kanton Solothurn gezwungen, den kantonalen Richtplan zu überarbeiten. Der aktuell rechtskräftige Richtplan stammt aus dem Jahre 2000, wurde in der Zwischenzeit aber mehrmals angepasst und aktualisiert. Im Sommer 2017 soll der Regierungsrat über den Richtplan und die Beschwerden entscheiden. Schliesslich hat ihn der Bundesrat zu genehmigen. [156] Bis dahin gilt, gemäss den Übergangsbestimmungen nach Art. 38a RPG, ein allgemeines Bauzonenmoratorium. Als Grundlage für die Überarbeitung des kantonalen Richtplans dient die im Jahre 2015 erstellte Siedlungsstrategie des Kantons Solothurn. Diese sieht „insbesondere einen sorgsameren Umgang mit dem Boden, eine massvolle Festlegung der Bauzonen und eine kompakte Siedlungsentwicklung (bzw. Siedlungsentwicklung nach innen)" vor."[157] In der Siedlungsstrategie wird unter anderem das Ausmass des momentanen Siedlungsgebietes dargestellt:

[153] Vgl. IP BAU (Impulsprogramm des Bundesamtes für Konjunkturfragen), Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung, Ergänzungsband für den Kanton Solothurn, Bundesamt für Konjunkturfragen Bern 1994, S. 9

[154] Vgl. IP BAU (Fn 153) S. 10

[155] Vgl. IP BAU (Fn 153) S. 10

[156] Vgl. STAATSKANZLEI KANTON SOLOTHURN, Gesamtüberprüfung kantonaler Richtplan: Einwendungsbericht liegt vor, Medienmitteilung vom 26.11.2016

[157] Vgl. KANTON SOLOTHURN, Agglomerationsprogramm 3. Generation, 2016, S. 8

Das Siedlungsgebiet im Kanton Solothurn beträgt 9‘023 ha (Stand: 31.3.2014). Es besteht aus den Bauzonen und den Reservezonen.

Die Bauzonen umfassen 8‘546 ha. Davon sind 85 % (7‘277 ha) bebaut und 15 % unbebaut (1269 ha).

Die Bauzonen lassen sich wie folgt gliedern:

- 69 % Wohn-, Misch- und Zentrumszone (87 % bebaut, 13 % unbebaut)
- 17 % Arbeitszone (79 % bebaut, 21 % unbebaut)
- 11 % Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (87 % bebaut, 13 % unbebaut)
- 3 % weitere Zonen (71 % bebaut, 29 % unbebaut).

Die Reservezonen zählen 477 ha. Sie sind Nichtbauzonen.

Abbildung 4: Beurteilung des Siedlungsgebiets des Kantons Solothurn in der Siedlungsstrategie SO[158]

Für die Berechnung des Bauzonenbedarfs geht der Kanton Solothurn von einem starken Bevölkerungswachstum aus. Bis in das Jahr 2030 rechnet der Kanton mit einem Wachstum von bis zu 27'000 Personen.[159] Die heutigen unbebauten Wohn-, Misch- und Zentrumszone) von 785 ha reichen für rund 37‘000 Personen. Der Kanton Solothurn schreibt deshalb, dass „[...] die Bauzonen im Kanton Solothurn ausreichen, um den Bedarf bis zum Jahr 2030 zu decken.“[160], wobei sich gesamthaft ein heterogenes Bild ergibt: Während urbane, agglomerationsgeprägte Gemeinden oft über bloss „ausreichend“ Bauzonen verfügen, sind diese von ländlichen Gemeinde zumeist deutlich zu gross.[161] Die Mehrheit der Solothurner Gemeinden wurden vom kantonalen Amt für Raumplanung angewiesen, die Bauzonen für den Bedarf der nächsten 15 Jahre zu überprüfen und nötigenfalls Rückzonungen vorzunehmen. Schliesslich werden im kantonalen Richtplan Planungsgrundsätze und Planungsaufträge dafür festgelegt.[162]

Für die bereits bestehenden 477 ha Reservezonen macht der Kanton fest, dass diese „nur dann (wieder) etappenweise einer Bauzone zugeteilt werden (können), wenn die Kapazitäten der erschlossenen Bauzonen tiefer liegen als der objektiv festgestellte Entwicklungsbedarf der kommenden 15 Jahre.“[163] Vielmehr seien sie auf ihre Grösse und Lage zu prüfen und allenfalls „zu verlegen oder der Landwirtschaftszone zuzuweisen“,[164] wobei bestehende Flächen in raumplanerisch begründbaren Fällen weiterhin in der Reservezone verbleiben können.[165] Vor dem Hintergrund der

[158] ARP SO (Amt für Raumplanung Solothurn), Siedlungsstrategie Kanton Solothurn: Allgemeiner Teil. S. 4

[159] Die kantonale Bevölkerungsprognose 2009-2035 geht für das Jahr 2030 von 270‘200 (mittleres Szenario) bis 290‘100 (hohes Szenario) Personen aus. Dies hat ein Wachstum zwischen 7‘200 und 27‘100 Personen zur Folge. Das mittlere Szenario der Bevölkerungsprognose 2010-2035 des Bundes liegt für 2030 zwischen dem mittleren und hohen Szenario des Kantons. Das hohe Szenario des Bundes liegt höher als das hohe Szenario des Kantons. Vgl. ARP SO (Fn 158) S. 5

[160] ARP SO, (Amt für Raumplanung Solothurn), Siedlungsstrategie Kanton Solothurn: Einschätzung der Bauzonengrösse der Gemeinden, S. 6

[161] Vgl. ARP SO (Fn 160) S. 6

[162] Vgl. ARP SO (Fn 158) S. 8

[163] Vgl. ARP SO (Amt für Raumplanung Solothurn), Richtplan 2000, Richtplantext, SW-2.1 Siedlungsbegrenzung. S. 6

[164] ARP SO (Fn 158) S. 6

[165] Vgl. ARP SO (Fn 158) S. 9

Festsetzung des Siedlungsgebiets im Richtplan, sollen keine neuen Reservezonen gebildet werden.[166] Wie auch andere Kantone, handhabte der Kanton Solothurn in der Vergangenheit die bundesgesetzliche Regelung zur Bauzonendimensionierung relativ locker.[167] Oftmals wurden Bauzonen genehmigt, die über den Bedarf der nächsten 15 Jahren hinausgingen und nicht dem richtplanerisch festgesetzten Siedlungsentwicklungsgebiet entsprachen. Zwar wurde im Jahre 1992 mit der Revision des Planungs- und Baugesetzes eine Bundesgesetz-konforme Grundlage geschaffen, der stellvertretenden Amtschef des Solothurner Raumplanungsamtes Rudolf Bieri betonte gegenüber dem Oltner Tagblatt aber, dass es auch danach noch möglich gewesen sei, dass Bauzonen, die dem Bedarf der doppelten Bevölkerungszahl entsprachen, ausgeschieden wurden. „Zu grosse Bauzonen wurden [...] nicht in Landwirtschaftszonen umgewandelt, sondern man machte daraus Reservezonen.“[168] So verfügt der Kanton mit 477 ha über ein grosses Ausmass an Reservezonen.

Um aufzuzeigen wie sich die Situation auf kommunaler Ebene darstellt, sollen nun die Gemeinden Büsserach, Recherswil und Kestenholz auf ihre Reservezonen analysiert werden. Dadurch können deren räumlichen Auswirkungen betrachtet und Beweggründe für die damalige Ausscheidung ausgemacht werden.

6.1 Gemeinde Büsserach

6.1.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Büsserach

Die Solothurner Gemeinde Büsserach liegt im Bezirk Thierstein, südöstlich der Stadt Laufen. Mit 2’211 Einwohnern gehört Büsserach zu den mittelgrossen Gemeinden des Kantons Solothurn.[169] Im Verlauf des 20. Jahrhunderts stieg die Bevölkerungszahl kontinuierlich an. [170] Vor allem in den 1990er Jahren wurden hohe Zuwachsraten verzeichnet. Seit 2007 erfährt die Gemeinde nun das prozentual stärkste Wachstum. In den letzten 8 Jahren wuchs die Bevölkerung um 16 %.

---

[166] Vgl. REGIERUNGSRAT KANTON SOLOTHURN, Interfraktionelle Interpellation, Auswirkungen des RPG auf den Kanton Solothurn, Stellungnahme des Regierungsrates 24.06.2013, S. 4

[167] Vgl. dazu SEIFERT, ELISABETH, Raumplaner im Kanton Solothurn: «Entwicklung ist keineswegs nur negativ», Oltner Tagblatt vom 30.07.2016, http://www.oltnertagblatt.ch/solothurn/kanton-solothurn/raumplaner-im-kanton-solothurn-entwicklung-ist-keineswegs-nur-negativ-130456492 (aufgerufen am 27.05.2017)

[168] SEIFERT (Fn 167)

[169] STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN, BEVO Wohnbevölkerung per 31.12.2016, https://www.so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/statistikportal/bevoelkerung/bevoelkerungszahlen/ (aufgerufen am 27.05.2017)

[170] Vgl. dazu Abblidung 5: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN, historische Bevölkerungsentwicklung BEVO, https://www.so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/statistikportal/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung/ (aufgerufen am 27.05.2017)

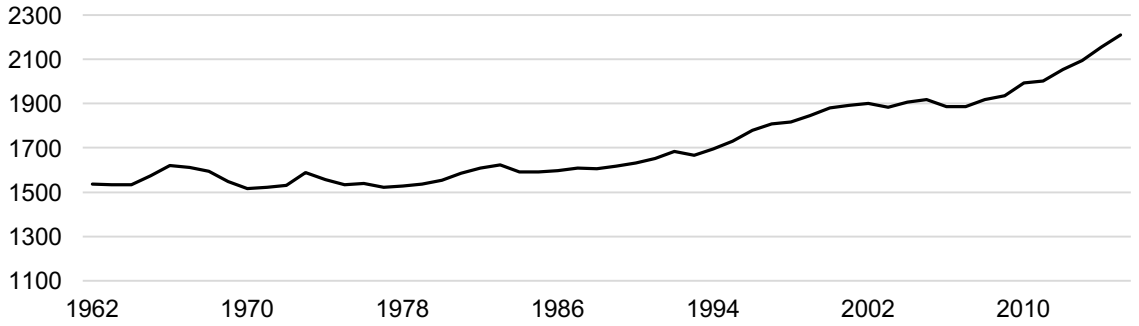


Abbildung 5: Die Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Büsserach. (Quelle: Statistikportal SO)

Betrachtet man die heutige Siedlungsstruktur, so bietet sich ein Bild von einer relativ zerstreuten Besiedelung, die zu einem grossen Teil aus Einfamilienhäusern besteht. Die Gemeinde sieht sich selbst als „attraktiver Wohn- und Arbeitsort im Bezirk Thierstein, während das Dienstleistungsangebot vorwiegend im Bezirkshauptort Breitenbach erbracht wird.“[171] Büsserach ist eine typische Agglomerationsgemeinde, die sich in den letzten Jahrzehnten zu einer Wohngemeinde entwickelte. Viele Erwerbstätige sind Wegpendler und arbeiten hauptsächlich in Laufen und in der Agglomeration Basel.[172]

Abbildung 6: Luftaufnahme der Gemeinde Büsserach aus dem Jahre 2016[173]

Die heute rechtsgültige Ortsplanung von Büsserach geht auf das Jahr 2003 zurück.[174] Als Grundlage für die Ortsplanrevision, die in den nächsten Jahren vollzogen werden soll, wurde 2014 ein Leitbild für die Zeitspanne 2016 – 2020 entwickelt. Das Leitbild setzt Ziele und Massnahmen in Bereichen der Bildung, Infrastruktur und der Bevölkerungsentwicklung fest und „dient zur Festlegung der kurz- und mittelfristigen Massnahmen in den nächsten Jahren.“[175] Die Gemeinde Büsserach verfolgt gemäss dem Leitbild eine verdichtete Bauweise und sieht bis 2030 eine Bevölkerungszahl von ca. 3'000

[171] GEMEINDE BÜSSERACH, Leitbild 2016 – 2020, S. 1
[172] Vgl. GEMEINDE BÜSSERACH (Fn 171)
[173] GEMEINDE BÜSSERACH, Flugaufnahmen 2016,
http://www.buesserach.ch/xml_1/internet/de/application/d1/d198/d492/f505.cfm (aufgerufen am 27.05.2017)
[174] ARP SO (Fn 158)
[175] GEMEINDE BÜSSERACH (Fn 171) S. 1

Einwohnern vor.[176]

Die Gemeinde Büsserach besitzt heute eine bebaute Bauzone von 74.71 ha.[177] Davon gehören 51.17 ha zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (W+MZ), 5.88 ha zu den Industrie- und Gewerbezonen (I+G) und 5.88 ha sind Teil der Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (OeBA). Zudem verfügt Büsserach über 20.73 ha unbebaute Bauzonen. Der grösste Teil machen dabei mit 16.17 ha die Bauzonen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aus.

Bauzone bebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
51.17	17.54	5.88	0.12	74.71

Bauzone unbebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
16.17	4.29	0.27	0	20.73

Tabelle 2: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Büsserach im Jahre 2012. (Quelle: Statistikportal SO)

Büsserach verfügt laut der Siedlungsstrategie des Kantons Solothurn, gemessen an der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung, über einen hohen Anteil an unbebauten Bauzonen.[178] Dies gilt sowohl für Bauzonen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, wie auch für die Industrie- und Gewerbezonen.[179] Zudem besitzt die Gemeinde über eine schlechte Dichte.[180] Unter diesen Umständen gibt der Kanton vor, dass die Gemeinde zu prüfen hat, ob die Bauzonen dem Bedarf für die nächsten 15 Jahre entsprechen, und aufzuzeigen, wie die Siedlung nach innen verdichtet werden kann.[181]

6.1.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Büsserach

Büsserach verfügt im Jahre 2017 über drei Reservezonen. Zwei davon befinden sich im nordöstlichen Teil der Gemeinde und eine im Süden des Gemeindegebiets. Die Reservezonen Grabenstrasse (1.9 ha) und Mülimatt (0.8 ha) befinden sich am Dorfrand, während die grösste Reservezone, das Gebiet Gartenstrasse (2.3 ha), umgeben ist von Gebäuden der 2-geschossigen Wohnzone (W2b) und Gebäuden der Gewerbezone mit Wohnanteil (GA).

[176] Vgl. GEMEINDE BÜSSERACH (Fn 171) S. 9
[177] Vgl. dazu Tabelle 2: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN, Bauzonenstatistik 2012, https://www.so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/statistikportal/raum-umwelt/bauzonenstatistik/, (aufgerufen am 27.05.2017)
[178] ARP SO (Fn 158) S. 35
[179] ARP SO (Fn 158) S. 35
[180] ARP SO (Fn 158) S. 35
[181] ARP SO (Fn 158) S. 35

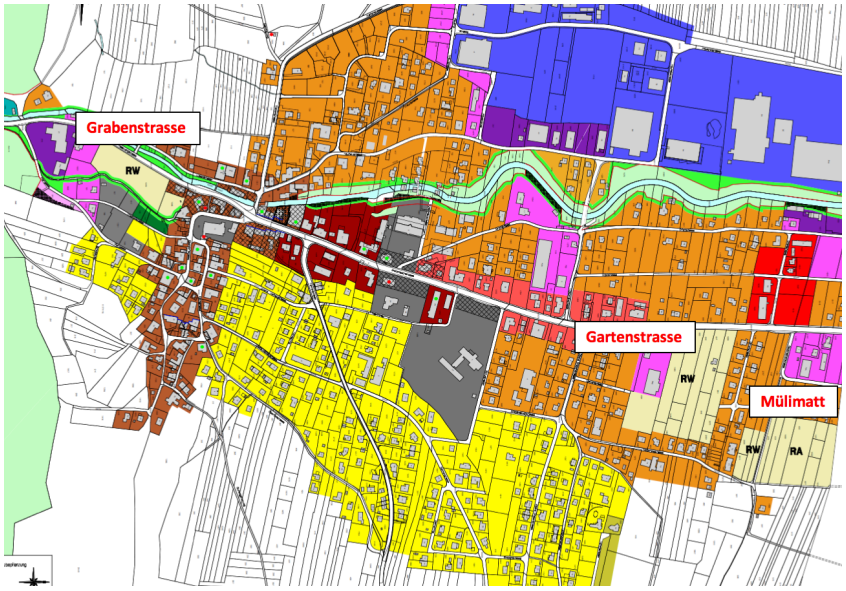


Abbildung 7: Ausschnitt aus dem rechtsgültigen Zonenplan der Gemeinde Büsserach. Hellgelb dargestellt die Reservezonen (RW: Reservezone Wohnen, RA:Reservezone Arbeiten)[182]

In Bezug auf die Bundesrichterliche Festsetzung, dass Reservezonen nur am Siedlungsrand auszuscheiden sind, ist hierbei zu erwähnen, dass sich heute um das Gebiet Mülimatt zwar Bebauungen befinden, jedoch handelte es sich bei der Zuteilung des Gebiets in die Reservezone im Jahre 1987 um eine Fläche, die kaum von Gebäuden umgeben war.[183] Im Gegensatz dazu befand sich das Reservegebiet Gartenstrasse bereits damals nicht am Siedlungsrand.

Aus diesem Grund soll das Gebiet Gartenstrasse an dieser Stelle auch besonderer Erwähnung erfahren. Die Reservezone war im Jahre 1990 Gegenstand eines Bundesgerichtsentscheides.[184] Im Rahmen der ersten Ortsplanungsrevision unter dem Raumplanungsgesetz hat die Gemeinde 1987 beschlossen, das bis anhin zur zweigeschossigen Wohn- und Gewerbezone zugehörige Gebiet der Reservezone zuzuweisen.[185] Büsserach war damals im Besitz von einer zu hohen Anzahl an Bauzonenreserven und war gezwungen Auszonung, respektive Umzonungen vorzunehmen.[186] Gegen die Umzonung des Gebiets in die Reservezone erhoben die Grundeigentümer Beschwerde beim Regierungsrat. Diese wurde abgewiesen, worauf die Beschwerdeführer gegen den Entscheid staatsrechtliche Beschwerde erhoben.[187] Sie machten geltend, dass es nicht angehe, „eine Reservezone innerhalb des Siedlungsbereichs und auf einem Areal, das von Bauzonen umgeben sei, auszuscheiden.“[188] Dabei verwiesen sie auf den Grundsatz des Konzentrationsprinzips.[189] Auch das Bundesgericht macht in diesem Grundsatzentscheid zum Konzentrationsprinzip geltend: Einer

[182] GEMEINDE BÜSSERACH, Zonenplan, Erstgenehmigung im Jahre 1999, letzte Änderung im Jahre 2006
[183] Vgl. dazu Abbildung 8: Luftaufnahmen der Reservezone Gartenstrasse im Jahre 1993 und 2016
[184] Vgl. BGE 116 Ia 335
[185] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336
[186] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336
[187] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336
[188] BGE 116 Ia 335, 336
[189] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336

geordneten Besiedlung des Landes dient es im Allgemeinen am besten, wenn die Siedlungen konzentriert angelegt werden.[190] Daraus ergebe sich, dass auch Reservezonen grundsätzlich an den Siedlungsrand gehören, da vorgängig noch nicht klar ist, ob das fragliche Gebiet nicht doch noch der Landwirtschaftszone zugewiesen wird.[191] So soll verhindert werden, dass spätere Baulücken im Siedlungsgebiet entstehen können.[192] Im diesem Fall wurde von dieser Regel aber abgewichen, obwohl das Bundesgericht feststellte, dass auch wenn „das streitige Gebiet keine Baulücke darstellt, so lässt sich [...] nicht sagen, es liege am Siedlungsrand von Büsserach, da es von eingezontem und weitgehend überbautem Wohnbau- und Gewerbeland umgeben ist.“[193] Das Bundesgericht stellte ebenso fest, dass der Einwand der Beschwerdeführer, „die Lage des Reservegebiets zementiere die Streubauweise, nicht ganz unbegründet [ist].“[194] Schlussendlich wurde die Beschwerde der Grundeigentümer abgelehnt. Denn auch wenn sich gemäss Bundesgericht die Anordnung der Reservezone inmitten der Bauzone nicht gerade aufdrängte, ist die Zonierung verfassungsrechtlich haltbar, da „kein Gebiet vorhanden ist, das sich für die angestrebte Redimensionierung in gleicher Weise oder gar besser eignet.“[195]

Zusammengefasst handelt es sich um einen bundesrichterlichen Grundsatzentscheid, der das Ausscheiden der Reservezonen an den Siedlungsrand beschränkt, um dem Konzentrationsprinzip zu folgen. Trotzdem wurde gerade in diesem Fall gegen diesen Grundsatz entschieden, weil die Gemeinde beweisen konnte, dass sich kein geeigneteres Gebiet zur Bauzonenredimensionierung bot.

Die siedlungsstrukturellen Folgen davon sind heute deutlich zu sehen. War zur Zeit der Einteilung in die Reservezone im Jahr 1987 noch nicht das ganze Gebiet umschlossen von überbauten Parzellen, bietet sich heute ein anderes Bild. Die im Luftbild aus dem Jahre 1993 noch ersichtlichen freien Parzellen um das Gebiet herum sind heute mit Einfamilienhäusern verbaut.[196] Das Reservegebiet Gartenstrasse macht heute die grösste Freifläche im Siedlungsgebiet der Gemeinde Büsserach aus. Zwar handelt es sich kaum um eine Baulücke, da solche gemäss bundesrichterlicher Rechtsprechung definiert sind, als „einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen“.[197] Zugleich ist aber fraglich, ob das Gebiet stattdessen als „grössere unüberbaute Fläche im Siedlungsgebiet“ angesehen werden kann.[198] Diese dienen laut Bundesgericht „der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen, sowie der Schaffung von Freizeitbereichen.“[199] Dies soll hier aber nicht weiter behandelt werden. Zumindest ist naheliegend, dass das Reservegebiet unter den Voraussetzungen der grossen Anzahl an Bauzonenreserven der Gemeinde Büsserach und dem zusätzlichen kantonal auferlegten Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen in ferner Zukunft

---

[190] Vgl. BGE 116 Ia 335, 336

[191] Vgl. BGE 116 Ia 335, 338

[192] Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 3.3

[193] BGE 116 Ia 335, 337/338; Das Gebiet ist zu gross, um als Baulücke zu gelten, Vgl. BRANDT/ MOOR (Fn 12) S. 25

[194] BGE 116 Ia 335, 338

[195] BGE 116 Ia 335, 338; Auf Rückfrage bei der Gemeinde konnte nicht beantwortet werden, unter welchen Gesichtspunkten entschieden wurde, dass sich damals kein anderes Gebiet besser eignete für das Verkleinern der Bauzone.

[196] Vgl. Abbildung 8: Luftaufnahme der Reservezone Gartenstrasse im Jahre 1993 und 2016

[197] BGE 132 II 218, 223

[198] Vgl. BGE 132 II, 223

[199] BGE 132 II 218, 223

kaum eingezont und überbaut wird. Die Freifläche im Siedlungsgebiet wird weiter bestehen bleiben. Unter diesen Umständen wird deutlich, warum das Bundesgericht festhält, dass Reservezonen nur am Siedlungsrand ausgeschieden werden dürfen.

Abbildung 8: Luftaufnahmen der Reservezone Gartenstrasse im Jahre 1993 und 2016. (Quelle: Google Earth)

6.2 Gemeinde Recherswil

6.2.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Recherswil

Die Gemeinde Recherswil befindet sich am äusseren Rand des Bezirks Wasseramt im Kanton Solothurn. Das Gemeindegebiet wird westlich begrenzt durch die Autobahn A1 und östlich durch die Juraschutzzone. Mit 1'826 Einwohnern gehört Recherswil zu den mittelgrossen Gemeinden des Kantons Solothurn.[200] Im Verlauf der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schwankte die Bevölkerungszahl im Bereich zwischen 800 und 900 Einwohnern. [201] Seit 1950 wurde wieder ein deutliches Bevölkerungswachstum verzeichnet. Seit dem Jahre 2000 erfuhr die Gemeinde ein Bevölkerungswachstum von 12 %.

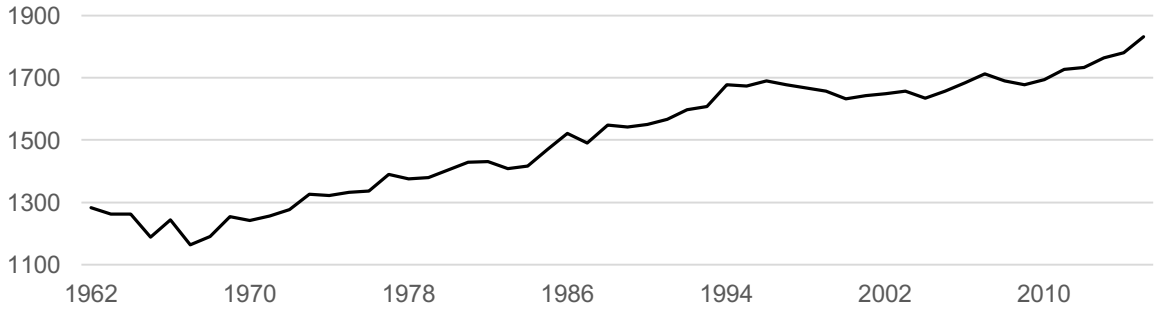


Abbildung 9: Historische Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Recherswil. (Quelle: Statistikportal SO)

[200] STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN (Fn 169)

[201] Vgl. dazu Abbildung 9: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN (Fn 170)

Recherswil war bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ein vorwiegend landwirtschaftlich geprägtes Dorf. In den letzten Jahrzehnten wandelte sich die Gemeinde zu einem fast reinen Wohnort. Die meisten Erwerbstätigen sind Wegpendler, die hauptsächlich in den Regionen Solothurn und Bern arbeiten.[202] Die Siedlungsstruktur wird vornehmlich von Ein- und Mehrfamilienhäusern dominiert, wobei alte landwirtschaftliche Strukturen auch noch heute das Ortsbild prägen. Die Gemeinde schreibt auf ihrer Homepage: „Aus dem damaligen Bauerndorf ist [...] inzwischen ein Dorf entstanden, welches Sorge trägt zur Aufrechterhaltung des Dorfcharakters und zur Sicherstellung einer hochstehenden ländlichen Wohnkultur.“[203]

Abbildung 10: Luftaufnahme der Gemeinde Recherswil aus dem Jahre 2009[204]

Die letzte Ortsplanungsrevision geht in das Jahr 2004 zurück.[205] Im Jahre 2010 wurde im Auftrag der Gemeinde von einem externen Planungsbüro ein räumliches Leitbild erstellt, in welchem die Entwicklung der Gemeinde der letzten Jahre beschrieben ist und „anhand von Entwicklungsprognosen und anhand von der Gemeinde formulierter Entwicklungsziele [...] Leitsätze formuliert [werden], welche als Leitschranken und Richtschnur die raumplanerisch relevanten Entscheidungen steuern sollen.“[206] Bevölkerungsprognosen des Kantons Solothurn zeigen, dass die Gemeinde bis ins Jahr 2035 mit einem Bevölkerungswachstum rechnen kann, schliesslich ein leichter Rückgang der Wohnbevölkerung auf rund 1’683 folgen wird. [207] Das Leitbild geht aber davon aus, dass sich die Bevölkerungszahl in Zukunft zwischen 1'800 und 2'000 Einwohnern einpendeln wird, da „Bevölkerungsentwicklungsprognosen für kleinere und mittlere Gemeinden nur bedingt aussagekräftig [sind].“[208] Erreichen will die Gemeinde dies durch eine bauliche Entwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungsraumes. Dazu soll im Rahmen der Ortsplanungsrevision die Verfügbarkeit der

[202] GEMEINDE RECHERSWIL, Geschichte, http://www.recherswil.ch/xml_1/internet/de/application/d2/d6/f8.cfm, (aufgerufen am 27.05.2017)
[203] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 202)
[204] LOCHER, ANDRÉ, Luftaufnahme Recherswil 2009, http://www.swisscastles.ch/aviation/solothurn/recherswil.html (aufgerufen am 27.05.2017)
[205] ARP SO (Fn 158) S. 13
[206] GEMEINDE RECHERSWIL, Räumliches Leitbild, August 2010, S. 3
[207] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 206) S. 11
[208] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 206) S. 16

bestehenden unüberbauten Bauzonen geprüft und verbessert werden.[209]

Bezogen auf den rechtsgültigen Zonenplan besitzt Recherswil rund 53.26 ha bebaute Bauzonen. [210] Den grössten Teil davon machen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen mit 44.39 ha aus. Zudem verfügt die Gemeinde über 10.34 unbebaute Bauzonen. 6.84 ha davon gehören zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen.

Bauzone bebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
44.39	6.26	2.61	0	53.26

Bauzone unbebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
6.84	2.78	0.72	0	10.34

Tabelle 3: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Recherswil im Jahre 2012. (Quelle: Statistikportal SO)

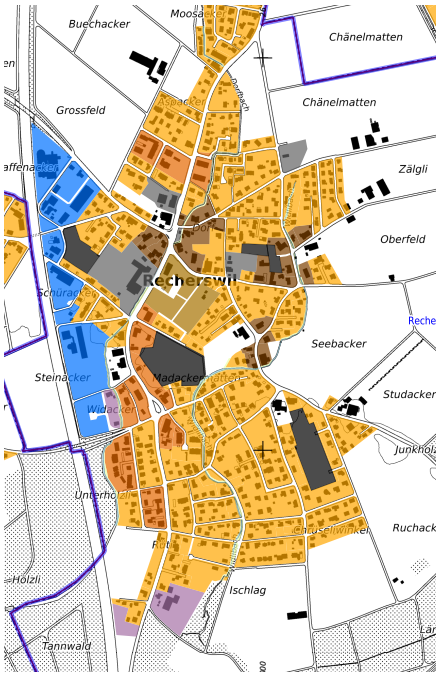
Gemäss der Siedlungsstrategie des Kantons Solothurn verfügt Recherswil über einen mittleren Anteil an unbebauten Bauzonen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen und einen hohen Anteil an unbebauten Bauzonen der Industrie- und Gewerbezonen. [211] Die Dichte der überbauten Wohnzonen ist gemessen am Medianwert von agglomerationsgeprägten Gemeinden schlecht, während sich die Dichte der Arbeitszonen innerhalb des Medianbereichs befindet. [212] Der Kanton gibt unter diesen Voraussetzungen vor, dass die Gemeinde die bestehenden Bauzonen auf ihre Grösse zu prüfen hat und aufzeigen soll, wie die Siedlung nach innen verdichtet werden kann. [213] Recherswil wird diese Handlungsweisen in der nächsten Ortsplanungsrevision berücksichtigen müssen.

6.2.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Recherswil

Die Gemeinde Recherswil verfügt, gemäss dem rechtsgültigem Zonenplan, insgesamt über vier Reservezonen. Die Gebiete Madackermatten (1.4 ha) und Junkholz (1.2 ha) bilden die zwei grössten Reservezonen auf dem Gemeindegebiet, während die Gebiete im Winkel (0.3 ha) und Dorfacker (0.6) zwei kleinere Flächen ausmachen. Alle vier Reservegebiet sind umgeben von überbauten Parzellen. Betrachtet man die Siedlungskarte von Recherswil aus dem Jahr 1983, ist zu erkennen, dass die Gebiete bereits bei der Einteilung in die Reservezone in den 1980er Jahren von eingezontem und weitgehend überbautem Wohn- und Gewerbeland umgeben waren.[214] Sie befanden sich somit schon

[209] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 206) S. 18,19
[210] Vgl. dazu Tabelle 3: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN (Fn 177)
[211] ARP SO (Fn 158) S. 21
[212] ARP SO (Fn 158) S. 21/44
[213] ARP SO (Fn 158) S. 21
[214] Vgl. Abbildung 11: Rechtsgültiger Zonenplan der Gemeinde Recherswil und Karte des Siedlungsgebiets im Jahre 1983.

damals nicht am Siedlungsrand, weshalb die Ausscheidung streng genommen nicht der Rechtsprechung des Bundesgerichts entsprach.[215]



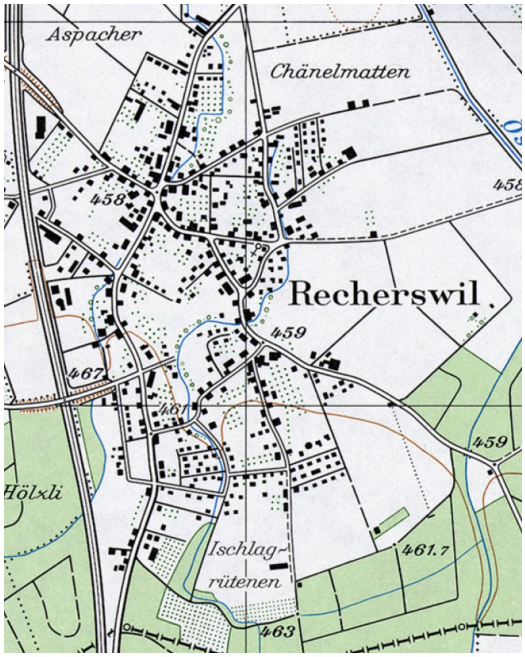


Abbildung 11: Rechtsgültiger Zonenplan der Gemeinde Recherswil und Karte des Siedlungsgebiets im Jahre 1983. (Quelle: Gemeinde Recherswil; map.geo.admin.ch)

Angesichts der kantonalen Handlungsanweisungen der Siedlungsstrategie, die besagen, dass die Gemeinde eher zu grosse Bauzonenreserven hat und in den Wohnzonen eine schlechte Dichte herrscht, erscheint eine Einzonung der Reservezonen in den nächsten Jahrzehnten aussichtslos. Vielmehr muss sich die Gemeinde darum kümmern, ihre bestehenden Bauzonenreserven verfügbar zu machen. Im räumlichen Leitbild steht deshalb festgeschrieben, „dass die Verfügbarkeit im Rahmen der Ortsplanungsrevision detailliert abgeklärt wird“.[216] Ausserdem stehe „mit den vorhandenen Baulücken innerhalb der heutigen Siedlungsbegrenzungen von Recherswil bereits genügend Raum zur Verfügung, dass ein weiteres Wachstum der Gemeinde ohne massgebliche Siedlungsausdehnung langfristig möglich ist.“[217]

6.3 Gemeinde Kestenholz

6.3.1 Allgemeine Analyse der Gemeinde Kestenholz

Die Gemeinde Kestenholz liegt im Bezirk Gäu des Kantons Solothurn, östlich von Oensingen, unmittelbar an der Autobahn A1 Bern – Zürich. Ende Januar 2017 zählte die Gemeinde 1'802

[215] Vgl. BGE 116 Ia 335
[216] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 206) S. 18
[217] GEMEINDE RECHERSWIL (Fn 206) S. 19

Einwohner.[218] Einen grossen Bevölkerungszuwachs erfuhr die Gemeinde zwischen 1900 und 1950.[219] Die Bevölkerung verdoppelte sich in dieser Zeit von 576 auf 1'058 Personen. Bis in das Jahr 2000 nahm die Einwohnerzahl kontinuierlich zu.[220] Anfang der 2000er sank sie etwas, nimmt aber seit 2012 wieder leicht zu. Rückblickend erlebte die Gemeinde Kestenholz seit dem Jahre 2000 ein Bevölkerungswachstum von 9 %.

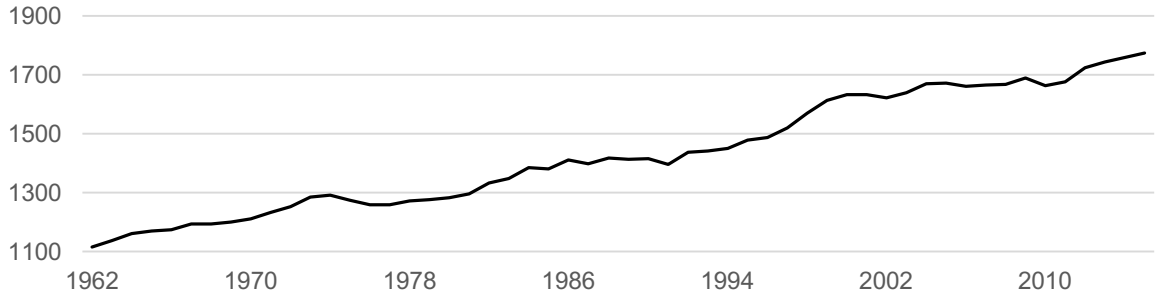


Abbildung 12: Historische Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Kestenholz. (Quelle: Statistikportal SO)

Kestenholz besitzt eine eher lockere, dörfliche Baustruktur. Vorwiegend Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser dominieren die Siedlungsstruktur, wobei auch landwirtschaftliche Bauten prägend auf das Ortsbild wirken. Rund 950 Personen arbeiten und leben in der Gemeinde selbst. Knapp 70 % sind Wegpendler und arbeiten an einem anderen Ort.[221] Nichtsdestotrotz verfügt Kestenholz auch über eine grössere Industriezone am südwestlichen Dorfrand. Ausserdem wurden seit 1980 in Kestenholz gut 20 Betriebe, teilweise mit einigen wenigen Angestellten, teilweise mit bis zu rund 40 Angestellten, eröffnet.[222]

Abbildung 13: Luftaufnahme der Gemeinde Kestenholz aus dem Jahre 2014[223]

[218] GEMEINDE KESTENHOLZ, Zahlen und Fakten, https://www.kestenholz.ch/de/zahlen_und_fakten (aufgerufen am 27.05.2017)
[219] GEMEINDE KESTENHOLZ, Gesamtrevision der Ortsplanung 2014, Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 12
[220] Vgl. dazu Abbildung 12: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN (Fn 169)
[221] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 14
[222] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 14
[223] WÄLCHLI, YVES, Luftaufnahme der Gemeinde Kestenholz 2014, http://www.aargauerzeitung.ch/solothurn/thal-gaeu/gemeinde-kestenholz-rechnet-mit-defizit-130763258 (aufgerufen am 27.05.2017)

Die letzte Ortsplanungsrevision wurde im April 2014 abgeschlossen.[224] Die alte Ortsplanung war davor bereits zwölf Jahre alt und musste angepasst werden. [225] Dies ist einerseits der übergeordneten Gesetzgebung, welche all zehn Jahre eine Überprüfung der Nutzungsplanung verlangt, andererseits der Knappheit der verfügbaren Bauzonenreserven geschuldet, wie die Gemeinde im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV schreibt. Darin ist zudem festgehalten, dass die Gemeinde das Bevölkerungswachstum von 0.5 bis 1 % jährlich, welche Kestenholz in den vergangenen Jahren verzeichnete, beibehalten möchte, was bis 2030 einer Bevölkerungszunahme von 180 bis 300 Einwohnern entspricht.[226] Anders als die Bevölkerungsprognose des Kantons geht die Gemeinde von einem stetigen Anstieg der Einwohnerzahl aus.[227] Die Ortsplanungsrevision soll unter diesen Voraussetzungen eine Grundlage für die nächsten 10 bis 15 Jahre schaffen, „die eine qualitätsvolle Weiterentwicklung des Dorfs sicherstellt."[228]

Die Gemeinde Kestenholz verfügt gemäss dem Raumplanungsamt des Kantons Solothurn über 59.29 ha bebaute Bauzonen. [229] Den mit Abstand grössten Teil machen dabei Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aus. Zusätzlich ist Kestenholz im Besitz von 10.33 ha unbebauten Bauzonen. Auch hier betreffen die Bauzonenreserve vordergründig die Wohnzonen.

Bauzone bebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
46.91	8.35	3.5	0.53	59.29

Bauzone unbebaut (in ha)

W+MZ	I+G	OeBA	weitere Zonen	Total Bauzone
8.51	1.82	0	0	10.33

Tabelle 4: Bauzonen bebaut und unbebaut in der Gemeinde Recherswil im Jahre 2012. (Quelle: Statistikportal SO)

Da die Ortsplanung erst 2014 genehmigt wurde, wurden in der Siedlungsstragie Solothurn keine Aussagen über die Bauzonengrössen gemacht.[230]

6.3.2 Betrachtung der Reservezonen in der Gemeinde Kestenholz

Vor der Ortsplanungsrevision war Kestenholz im Besitz von fünf Reservezonen. Zu den grossen Reservegebieten zählten die Gebiete Usserrain/Armenfond (1.1 ha), Usserrain (1 ha) und der

[224] ARP SO (Fn 138)
[225] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 2
[226] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 13
[227] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 13
[228] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 18
[229] Vgl. dazu Tabelle 4: STATISTIKPORTAL KANTON SOLOTHURN (Fn 177); Die Daten stammen aus dem Jahre 2012, vor der Ortsplanungsrevision 2014.
[230] ARP SO (Fn 158)

Fussballplatz im Norden des Gemeindegebiets (1.5 ha). Hinzu kamen die zwei kleineren Gebiete Bachmatt (0.6 ha) und Oensingerstrasse 2 (0.5 ha). Im Rahmen der neuen Ortsplanung war die Gemeinde bestrebt neues Bauland zugänglich zu machen. Zwar verfügte Kestenholz über 10.33 ha an unbebauten Bauzonen, doch sind laut dem Planungsbericht 2/3 der nicht überbauten Wohnzonen nicht verfügbar.[231] Dies habe, so die Gemeinde, auch Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Bevölkerung, denn zwischen 2000 und 2012 nahm die Altersgruppe der 20 bis 39-Jährigen um 7 % ab.[232] Dies sei die Altersgruppe, in der vermehrt Wohnungen in Mehrfamilienhäuser resp. auch in Einfamilienhäuser gesucht sind.[233] Von rund 20 Interessenten pro Jahr würden nur wenige eine überbaubare Parzelle finden.[234] Damit die Gemeinde trotzdem ihr angepeiltes Bevölkerungswachstum von 180 bis 300 Einwohnern bis ins Jahr 2030 erreichen kann und einem Überaltern der Bevölkerung entgegenwirken kann, sollten im Rahmen der Ortsplanungsrevision alle bestehenden Reservezonen der Wohnzone zugeteilt werden.[235] Der Kanton bewilligte aber nur die Einzonung der beiden Gebiete Usserrain und Oensingerstrasse 2, die sich im Siedlungsgebiet befinden.[236] Die beiden Reservezonen am Siedlungsrand, Usserrain/Armenfond und Bachmatt, wurden stattdessen der Landwirtschaftszone zugeteilt. Der Fussballplatz verbleibt weiterhin in der Reservezone.

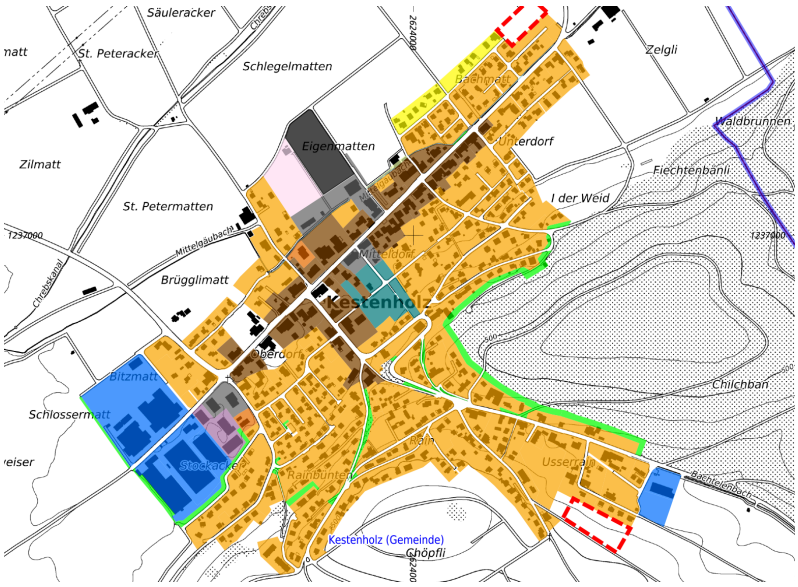


Abbildung 14: Rechtsgültiger Zonenplan der Gemeinde Kestenholz. Rot markiert die zwei nicht eingezonten Reservezonen Usserrain/Armenfond (unten) und Bachmatt (oben)[237]

Vor dem Hintergrund des revidierten Raumplanungsgesetzes gab der Kanton Solothurn der Gemeinde Kestenholz vor, dass das angepeilte Bevölkerungswachstum vor allem durch eine

[231] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 18
[232] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 15
[233] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 15
[234] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 14
[235] Dies mit Ausnahme des Fussballplatzes, der der Zone für öffentliche Anlagen und Bauten zugeteilt werden sollte, vgl. [235] GEMEINDE KESTENHOLZ (Fn 219) S. 32
[236] SCHNEIDER, STEFF, „Kestenholz bleibt ganz sicher selbstständig“, Schweizer Gemeinde 512, 4/2012, S. 36
[237] GEOPORTAL KANTON SOLOTHURN, Zonenplan Gemeinde Kestenholz (eigene Markierungen)

verdichtete Bauweise erreicht werden soll.[238] Dem entgegnet Arno Bürgi, Gemeindepräsident von Kestenholz in der Zeitschrift Schweizer Gemeinde, dass die Verdichtung nach innen auf dem Land nicht einfach zu realisieren sei.[239] Hinzu kommt die Problematik der Baulandhortung, welche erschwerend auf die Verfügbarkeit der bereits bestehenden unbebauten Bauzonen wirkt: „Sowohl bei der Baulandhortung als auch beim Generationenwechsel in den Einfamilienhäusern können wir die Entwicklung nicht beeinflussen“, so Bürgi.[240] Die Ernüchterung des Gemeindepräsidenten ist verständlich: Die Reservezonen, die das Kestenholzer Siedlungsgebiet erweitern und ein Bevölkerungswachstum sichern sollten, mussten nach der kantonalen Intervention kurzerhand ausgezont werden.[241]

6.4 Zusammenfassung der Fallbeispiele

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass alle drei Gemeinden über grosse Bauzonenreserven verfügen. Mit Blick auf die Einschätzung der Bauzonengrösse in der Siedlungsstrategie des Kantons Solothurn wird klar, dass Büsserach und Recherswil Bauzonen besitzen, die über den tatsächlichen Bedarf für die nächsten 15 Jahre gehen, wobei hier die Reservezonen noch nicht miteingerechnet sind, da diese rechtlich zu den Nichtbauzonen gehören. Der Kanton Solothurn geht in seiner Bevölkerungsprognose für die Gemeinden Büsserach und Recherswil von einer Abnahme der Bevölkerung aus. In Kestenholz dagegen wird mit einer weiteren Zunahme der Einwohnerzahl bis ins Jahr 2030 gerechnet. Dementsprechend werden Büsserach und Recherswil Probleme haben, ihre Reservezonen bei nächsten Ortsplanungsrevisionen einzuzonen. Eher werden sie Auszonungen vornehmen müssen. In der Gemeinde Kestenholz ist die Position des Kantons in Bezug auf die Einzonung von Reservezonen zu sehen. Diese im Siedlungsgebiet konnten der Bauzone zugeführt werden. Sie sollen mit Hilfe von zugeschnittenen Gestaltungsplänen überbaut werden und sich so ins Siedlungsgefüge einfügen. Die Reservezonen am Siedlungsrand hingegen wurden entweder so belassen oder der Landwirtschaftszone zugeteilt.
Kestenholz konnte durch die Bevölkerungsprognose, die ein Wachstum voraussieht, ihre Reservezonen im Siedlungsgebiet einzonen. Die Gemeinden Büsserach und Recherswil, denen eine langfristige Bevölkerungsabnahme vorausgesagt wird und die bereits eine beträchtliche Reserve an Bauland vorweisen, werden hingegen weiterhin Reservezonen besitzen, die sich im Siedlungsgebiet befinden. Auswirkungen hat dies auf das in Kapitel 3.3 beschriebene Konzentrationsprinzip, da so langfristig freie Flächen im Siedlungsgebiet bestehen bleiben.

[238] SCHNEIDER (Fn 236) S. 36
[239] SCHNEIDER (Fn 236) S. 37
[240] SCHNEIDER (Fn 236) S. 37
[241] SCHNEIDER (Fn 236) S. 36

7. Diskussion

Die Diskussion ist wie folgt gegliedert: Zuerst wird jede Hypothese einzeln mit den Erkenntnissen aus Fallbeispielen und der Literatur verglichen (Kap. 7.1 – 7.10). Anschliessend werden alle Hypothesen verknüpft miteinander diskutiert (Kap. 7.11).

7.1 Hypothese 1

Hypothese 1: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um drohende Entschädigungszahlungen bei Auszonungen zu umgehen, da so den Grundeigentümern eine spätere Wiedereinzonung in die Bauzone vorgegeben wird und diese deshalb eher von einem Entschädigungsanspruch absehen.*

Hypothese 1 bezieht sich auf die Politikressource Geld. Die unmittelbaren Beweggründe der Gemeinden, für die Ausscheidung von Reservezonen ist in der Behandlung der Fallbeispiele nicht ersichtlich. Trotzdem gibt es Indikatoren, die Rückschlüsse darauf erlauben. Zusätzlich lässt der Mechanismus der Reservezone selbst Folgerungen auf die in der Hypothese beschriebene Funktionsweise bezüglich der Entschädigungszahlungen zu.

Vor der Einführung des Raumplanungsgesetzes im Jahre 1979 hatten Gemeinden oftmals eine beliebig grosse Baulandreserve. Nach der Inkraftsetzung des RPG waren diese Gemeinden gezwungen, die Bauzonen zu verkleinern, um Neueinzonungen vorzunehmen. Dies konnte zu Entschädigungsforderungen der betroffenen Grundeigentümer führen. Um diesen Forderungen, die eine finanzielle Belastung der Gemeindehaushalte zur Folge hatten, gerecht zu werden, stellte der Einsatz von Reservezonen einen Lösungsweg dar. Vor diesem Hintergrund hat auch die Gemeinde Büsserach im Jahre 1987 Reservezonen gebildet. Daraus bildete sich der Streitpunkt um die Zuweisung des Gebiets Gartenstrasse in die Reservezone, das zu einem richtungsweisenden Bundesgerichtsentscheid führte, wonach Reservezonen an den Siedlungsrand gehören. Bei den Gemeinden Recherswil und Kestenholz ist nach der Behandlung der Fallbeispiele nicht gänzlich klar, in welchem Jahr die Reservezonen entstanden sind. Doch ist davon auszugehen, dass sie auf die Zeit der 1980er oder frühen 1990er Jahren zurückgehen, als viele Kantone den Gemeinden das Ausscheiden von Zonen für eine spätere Nutzung ermöglichten.[242]

Die Behauptung, dass Gemeinden Reservezonen verwenden, um Entschädigungszahlungen zu verhindern, ist nicht von der Hand zu weisen, da Auszonungen eine finanzielle Belastung für den Gemeindehaushalt darstellen. Durch das Ausscheiden von Reservezonen erfolgt lediglich eine befristete Rückzonung des Gebiets. Dies wird zumindest dem Eigentümer so vorgegeben.[243] Dadurch wird der Anspruch auf eine finanzielle Entschädigung im Allgemeinen fallen gelassen.

Die Hypothese kann bestätigt werden, da der Mechanismus der Reservezonen es ermöglicht, Bauzonen zu redimensionieren und so gleichermassen, den bei einer Rückzonung entstehende Wertverlust des Bodens abzufedern. Den Grundeigentümern wird eine spätere Wiedereinzonung

[242] Vgl. Kapitel 1.2

[243] Reservezonen haben für Grundeigentümer den Anschein einer befristeten Rückzonung. Vgl. Kapitel 2.1

vorgegeben, wodurch Grundeigentümer eher von einer Entschädigungsforderung absehen.

7.2 Hypothese 2

Hypothese 2: *Gemeinden setzen Reservezonen ein, um juristische Auseinandersetzungen mit Grundeigentümern, die im Zuge von entschädigungslosen Rückzonungen auftreten können, zu verhindern, da sie den Anschein einer späteren Wiedereinzonung in die Bauzone geben, wodurch die Akzeptanz bei den Grundeigentümern erhöht wird.*

Die zweite Hypothese bezieht sich auf die Ressource Recht und lässt sich aufgrund der im Kapitel 2.2.2 beschriebenen Mechanismen und den Erkenntnissen aus den Fallbeispielen bestätigen. Wie im Kapitel 2.2.2 beschrieben wird, können Grundeigentümer bei einer Rückzonung ihres Landes von der Bauzone in die Landwirtschaftszone nicht in jedem Fall mit einer Entschädigung rechnen. Bauzonen, die vor dem Inkrafttreten des RPG festgesetzt wurden, können in den meisten Fällen entschädigungslos rückgezont werden. Zudem kann auch neurechtliches Bauland ohne Entschädigung an die Grundeigentümer dem Kulturland zugeführt werden, wenn es „materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet war".[244] Dadurch müssen Gemeinden nicht in jedem Fall mit finanziellen Folgen rechnen, wenn sie ihre Bauzonen verkleinern. Doch trotzdem sind solche Nicht-Einzonungen für Gemeinden nicht unproblematisch. Gerade rechtliche Auseinandersetzungen mit Grundeigentümern können belastend auf den Gemeindeapparat wirken. Sei das durch Kosten, die durch einen allfälligen Rechtsstreit entstehen, oder aufgrund des reinen zeitlichen Aufwandes. Die Anwendung von Reservezonen kann dieser Problematik entgegenwirken. Dies veranschaulichen auch die drei Fallbeispiele. Die Reservezonen bestanden in den drei Solothurner Gemeinden seit ungefähr dreissig Jahren, bis in den jüngsten Ortplanungsrevisionen die Mehrheit der Landwirtschaftszone zugeführt wurde. Den Grundeigentümern blieb durch die damalige Einteilung der Bauzone in die Reservezone ein plötzlicher Wertverlust ihres Landes erspart, wodurch diese möglicherweise tendenziell von rechtlichen Vorgehen gegen die entschädigungslose Rückzonung absahen. Reservezonen können folglich bei den Betroffenen die Akzeptanz einer Rückzonung merklich erhöhen.
Die Hypothese zwei hängt schliesslich stark mit der ersten Hypothese zusammen. Der Anschein der späteren Wiedereinzonung schafft es, die betroffenen Grundeigentümer zu besänftigen, wodurch die Gemeinde von Entschädigungsforderungen und juristischen Auseinandersetzungen eher verschont bleibt. Mit dem Bestätigen der ersten Hypothese muss folglich auch die zweite bestätigt werden.

7.3 Hypothese 3

Hypothese 3: Gemeinden setzen Reservezonen ein, um sich eine langfristige Planungssicherheit, die über den Zeitraum einer Ortsplanungsperiode geht, zu garantieren, und um sich damit bauliche Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern, da eine Reservezone mögliches Bauland aufzeigt, das über

[244] BGE 1C_66/2012

den gesetzlich festgeschriebenen 15-jährigen Bedarf an Bauland hinausgeht.

Hypothese 3 bezieht sich auf die Ressource Zeit und lässt sich aufgrund der Betrachtung des Fallbeispiels Kestenholz testen. Die Solothurnische Gemeinde besitzt heute eine Altersstruktur, die vornehmlich ältere Menschen aufweist, weshalb sie bestrebt ist, junge Familien anzulocken, wie im Raumplanungsbericht zur jüngsten Ortsplanrevision zu lesen ist. Verbunden ist dies nicht zuletzt mit dem Gedanken, steuerkräftige Personen anzuziehen. Hier besteht aber das Problem, dass die Gemeinde über zu wenig verfügbares Bauland besitzt. Kestenholz wollte deshalb die auf dem Gemeindegebiet befindlichen Reservezonen einzonen lassen. Zu diesem Begehren gehörten auch zwei Reservezonen am Siedlungsrand. Durch eine Zuteilung in die Bauzone sollte das Siedlungsgebiet erweitert und dadurch eine bauliche Entwicklung ermöglicht werden. Der Gemeindepräsident rechnete damit, dass der Kanton dies zulassen würde. Dem war aber nicht so. Dieses Beispiel weist auf die Problematik der Rechtsunsicherheit, die verbunden ist mit Reservezonen. Die Reservezone hat den Anschein einer Bauzone, da sie mögliches zukünftiges Bauland aufzeigt. Jedoch gehört sie rechtlich zu den Nichtbauzonen. Diese Problematik besteht nicht nur für Grundeigentümer und Investoren, wie es im Kapitel 3.2 dieser Arbeit dargelegt wurde, sondern offensichtlich auch für Gemeinden. Zudem erweist sich, wie im Fallbeispiel Kestenholz zu sehen ist, die Reservezone als falsches Instrument für die Sicherung von baulichen Entwicklungsmöglichkeiten. Trotzdem ist im Fallbeispiel Kestenholz zu sehen, dass die Gemeinde ihre Reservezonen am Siedlungsrand als zukünftige bauliche Entwicklungsgebiete verstanden hat. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Hypothese bestätigen.

7.4 Hypothese 4

Hypothese 4: Gemeinden setzen Reservezonen ein, um den eigenen kommunalen Entwicklungsvorstellungen gegenüber den übergeordneten staatlichen Interessen der Raumplanung mehr Gewicht zu verleihen, da sie so zukünftiges Bauland definieren können, welches sich nicht nach dem im Bundesgesetz der Raumplanung festgesetzten 15-jährigen Bedarf an Bauland richtet, wodurch sich Gemeinden eine Sicherung von langfristigen baulichen Entwicklungsmöglichkeiten erhoffen.

Bei der Diskussion zu Hypothese 4 kann auf die vorgehenden Erläuterungen der Hypothese 3 verwiesen werden, wonach Gemeinden Reservezonen als Planungssicherung verstehen können. Hypothese 4 soll zusätzlich auf die Stellung der Gemeinde im Schweizerischen Staatssystem als „dritte Ebene des schweizerischen Bundesstaates“ verweisen.[245] Gemeinden bekommen raumplanerische Aufgaben durch den jeweiligen Kanton delegiert. Bei Angelegenheiten wie der Bauzonendimensionierung sind sie dadurch an kantonale Weisungen gebunden. Auch haben sie sich an die bundesrechtlichen Regelungen des RPG zu halten. Insbesondere die Regelung, dass Bauzonen dem Bedarf der nächsten 15 Jahren zu entsprechen haben, schränkt den

[245] MEYER (Fn 101) S. 313

Handlungsspielraum der Gemeinden ein. Reservezonen weisen über den Boden, der über diesen Zeitrahmen geht. Gemeinden haben so die Möglichkeit, langfristig Bauland aufzuzeigen und erhoffen sich dadurch, sich über die übergeordneten raumplanerischen Regelungen hinweg setzen zu können. Mit Verweis auf die in Hypothese 3 getätigten Aussagen über die Funktion der Reservezone als planungssicherndes Instrument der Gemeinden und deren Bestätigung, kann folglich auch Hypothese 4 bestätigt werden.

7.5 Hypothese 5

Hypothese 5: Gemeinden setzen Reservezonen ein, um die Verfügbarkeit von Bauland zu steigern, da so Bauzonen dem Nichtbaugebiet zugewiesen werden können und dadurch anderes Land neu eingezont werden kann.

Aus den Fallbeispielen wird ersichtlich, welche Rolle die Verfügbarkeit von Bauland für die Gemeinden heute hat. Bei der Betrachtung der Bauzonensituation in Kestenholz ist etwa zu sehen, dass die Gemeinde zwar eine zu grosse Bauzonenreserve aufweist, jedoch das Problem hat, dass viele dieser Bauzonen gehortet werden und deshalb nicht verfügbar sind. Die Gemeinde Kestenholz wollte vor diesem Hintergrund im Rahmen der Ortsplanungsrevision im Jahre 2014 zwei Reservezonen am Siedlungsrand einzonen, um neues Bauland bereitzustellen. Der Kanton liess dies aber nicht zu, da die Gemeinde bereits über zu viel Bauland besitzt, um den tatsächlichen Bedarf für die nächsten Jahre zu decken.

Die Hypothese 5, welche sich auf die Politikressource Infrastruktur bezieht, beruht aber auf einer anderen Behauptung: Will eine Gemeinde heute Einzonungen vornehmen, so muss sie einen Bedarfsnachweis für Bauland vorweisen. Da die Reservezone rechtlich eine Nichtbauzone ist, reduziert sich bei der Zuteilung einer Bauzone in die Reservezone der Bauzonenbestand, wodurch neues Land eingezont werden kann.

Im Fallbeispiel Kestenholz konnte der Umgang mit Reservezonen im Rahmen einer Ortsplanungsrevision, die unter den strengeren Einzonungsgeboten des revidierten Raumplanungsgesetzes lag, betrachtet werden. Obwohl in der Gemeinde eine schlechte Verfügbarkeit an Bauzonen vorliegt, wurden keine neuen Reservezonen gebildet, um Bauzonen dem Nichtbaugebiet zuzuweisen und dadurch neue Flächen einzuzonen, wie dies in der Hypothese 5 behauptet wird. Dies war gar nicht möglich, da der Kanton eine klare Haltung gegenüber der Zonenart vorgibt: Neue Reservezonen sollen nicht mehr gebildet werden. Die Gemeinde soll stattdessen das Gespräch mit den Grundeigentümern suchen, um bestehendes Bauland verfügbar zu machen. Ganz anders stellte sich die Situation in den 1980er Jahren dar, nach der Einführung des Raumplanungsgesetzes. Erstmals war gesetzlich definiert, wie gross eine Bauzone in einer Gemeinde maximal sein darf. Das Raumplanungsgesetz sah zwar nicht direkt vor, dass überdimensionierte Bauzonen direkt ausgezont werden müssen: „Offensichtlich zu grosse Bauzonen werden durch dieses

Gesetz selbst nicht unmittelbar geändert.“[246] Jedoch hatten die Gemeinden allgemein ihre Baulandreserven an den 15-jährigen Bedarf anzupassen. Über welche Wege dies beschritten werden soll, machte das alte RPG keine genauen Angaben. In der Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 1978 zum Bundesgesetz über die Raumplanung wurde festgehalten, dass das Gesetz den Kantonen die Wahl der Mittel zur Bauzonenredimensionierung offen lässt.[247] Es wurde aber festgehalten, dass „anstelle der sogenannten Rückzonungen [...] auch andere Wege beschritten werden [können], zum Beispiel durch Festlegen von Erschliessungsetappen oder Reservezonen.“[248]
Die in den Hypothesen 1 und 2 diskutierten Vorteile der Reservezonen gegenüber anderweitigen Rückzonungen lässt darauf schliessen, dass dieser Weg Einhalt in die Gesetze einiger Kantone gefunden hat, um den Gemeinden eine reibungslosere Verkleinerung der Bauzonen zu ermöglichen. Dadurch konnten unbebaute und zu grosse Bauzonen dem Nichtbaugebiet zugeführt werden und Neueinzonungen vorgenommen werden, wodurch die Verfügbarkeit von Bauland erhöht werden konnte.
Die Hypothese 5, wonach Gemeinden Reservezonen einsetzen, um die Verfügbarkeit von Bauland zu steigern, kann unter diesen Voraussetzungen bestätigt werden. Zwar zeigten die Fallbeispiele aus dem Kanton Solothurn, dass diese Möglichkeit der Rückzonung mithilfe von Reservezonen für die Gemeinden zukünftig eher wegfallen wird.[249] Da diese Arbeit aber in erster Linie auf die bisherige Anwendung der Reservezone vor der Revision des Raumplanungsgesetzes fokussiert, folgt eine Bestätigung der Hypothese.

7.6 Hypothese 6

Hypothese 6: Gemeinden setzen Reservezonen ein, um das Verständnis einer späteren entschädigungslosen Rückzonung bei den betroffenen Grundeigentümern zu erhöhen, da sie im Gegensatz zu einer Auszonung einen abgestuften Wertverlust des Bodens vermitteln.

Hypothese 6 bezieht sich auf die Politikressource Konsens und beinhaltet in ihrer Aussage den Mechanismus der Hypothesen 1 und 2, wonach Reservezonen bei den betroffenen Grundeigentümern auf mehr Verständnis als eine Auszonung stossen, weil sie eine spätere Wiedereinzonung vorgeben. Mit Verweis auf das Bestätigen der Hypothesen 1 und 2 lässt sich Hypothese 6 ebenfalls bestätigen.

7.7 Hypothese 7

Hypothese 7: Gemeinden setzten Reservezonen ein, um den staatlichen Eingriff in das Grundeigentum in Form von angeblich befristeten Rückzonungen mehr Akzeptanz zu verschaffen und

---

[246] BBl 1978 I 1026 (Fn 14) S. 1024
[247] Vgl. BBl 1978 I 1026 (Fn 14) S. 1024
[248] BBl 1978 I 1026 (Fn 14) S. 1024
[249] Auch der Kanton Luzern machte kürzlich fest, dass im Normalfall keine neuen Reservezonen gebildet werden sollen. Vgl.: KANTON LUZERN, Richtplan 2009, teilrevidiert 2015, S1 Siedlungsentwicklung und –begrenzung, S. 76

diese dadurch politisch mehrheitsfähig zu machen.

Hypothese 7 bezieht sich auf die Politikressource politische Unterstützung. Mit Verweis auf das Bestätigen der Hypothesen 1 und 2 sowie zur Hypothese 6, lässt sich auch diese Hypothese bestätigen.
Bei den Hypothesen 6 und 7 ist gut ersichtlich, wie stark die einzelnen Politikressourcen miteinander zusammenhängen und schlecht trennbar sind. Konsens und politische Unterstützung, sowie die Ressourcen Geld und Recht, die in Hypothese 1 und 2 behandelt werden, stehen stark in Beziehung zu einander und lassen auf das strategische Handeln der Gemeinden in Zusammenhang mit Reservezonen schliessen – strategisches Handeln, um sich Durchsetzungsfähigkeit im Politikraum der Raumplanung zu sichern.

7.8 Hypothese 8

Hypothese 8: Gemeinden setzen Reservezonen ein, um sich mithilfe der Politikressource Zwang einen Vorteil gegenüber den anderen Akteuren im Politikraum Raumplanung zu verschaffen.

Hypothese 8 bezieht sich auf die Politikressource Zwang. Genauer verstehen Knoepfel et. al unter dieser Ressource den Einsatz von physischer Gewalt.[250] „Physischer Zwang wird [...] selten eingesetzt. Er wird häufiger gegen Konsens eingetauscht.“[251] Auch in diesem Fall erfährt die Politikressource Konsens eine hohe Bedeutung bezüglich der strategischen Anwendung von Reservezonen, wie dies bei Hypothese 6 zu sehen ist. Es ist kein Zusammenhang zwischen der Ressource Zwang und dem, in dieser Arbeit betrachteten raumplanerischen Instrument festzustellen, weshalb sich Hypothese 8 verwerfen lässt.

7.9 Hypothese 9

Hypothese 9: Gemeinden, die über ein fehlendes raumplanerisches Know-how und mangelnde Erfahrung mit Rückzonungen verfügen, setzen Reservezonen ein, um diese Wissenslücke zu kompensieren, da das Rückzonen von Bauland in die Reservezone politisch weniger umstritten und allgemein einfacher zu bewerkstelligen ist, als das Auszonen in die Landwirtschaftszone.

Die Hypothese 9 bezieht sich auf die Ressource Information bzw. Wissen. „Das Know-how der Gemeindebehörde ist für das Gelingen einer Ortsplanungsrevision gerade in dem Falle, wenn Rückzonungen Bestandteil der Revision sind, eine entscheidende Grösse.“[252] Die Abhandlungen und das Bestätigen der Hypothesen 1 und 2, sowie folglich Hypothesen 6, 7 und 8, machen ersichtlich, dass Rückzonungen durch Reservezonen weniger problembehaftet sind als Auszonungen und

[250] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108
[251] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S. 108
[252] BAUMGARTNER, DANIEL, Rückzonungen, Haushälterische Bodennutzung in Theorie und Praxis, Diplomarbeit, Universität Zürich, Geographisches Institut 2005, S. 131

demnach von den Gemeindebehörden einfacher durchzusetzen sind. Fehlendes Wissen im Umgang mit Rückzonungsmassnahmen kann deshalb durch den Einsatz von Reservezonen kompensiert werden. Hypothese 9 lässt sich folglich mit Verweis auf die eben genannten Hypothesen bestätigen.

7.10 Hypothese 10

Hypothese 10: Gemeinden, denen es an Kompetenzen und zeitlichen Kapazitäten für die Redimensionierung von überdimensionierten Bauzonen fehlt, setzen Reservezonen ein, um den personellen Mangel innerhalb der Gemeindebehörden zu kompensieren.

Hypothese 10, die sich auf die Politikressource Personal bezieht, ist eng verbunden mit der Hypothese 9, denn die Ressource hat sowohl qualitativen, wie auch quantitativen Charakter.[253] Folgeerscheinungen finanzieller und juristischer Art, die durch Auszonungen auftreten, können sich als zeit- und personalintensiv für Gemeinden herausstellen. Durch den Einsatz von Reservezonen können diese Nebeneffekte verhindert werden, wie dies in den Hypothesen 1 und 2 bestätigt wurde. Bei einem personellen Mangel bietet sich deshalb der Einsatz von Reservezonen an. Alternativ besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, die fehlenden Kompetenzen einzukaufen, in Form von externen Planungsfachpersonen. Dies setzt aber wiederrum finanzielle Mittel voraus. Der enge Zusammenhang mit Hypothese 9 lässt in der Folge auch Hypothese 10 bestätigen.

7.11 Hypothesenvergleich und Schlussfolgerungen

Die vorangehende Analyse hat ergeben, dass sich, mit Ausnahme von Hypothese 8, alle Hypothesen aufgrund der in den Fallbeispielen und Fachliteratur gesammelten Erkenntnissen bestätigen lassen. Das Untersuchen der drei Solothurner Gemeinden hat geholfen, Indikatoren zu finden, um eine abschliessende Aussage über die Hypothesen zu vollziehen. Zudem hat sich gezeigt, dass die Hypothesen teilweise stark miteinander verknüpft sind.
Die stärksten Hypothesen sind die Hypothesen 1 und 2. Sie beschreiben die Hauptmechanismen der Reservezone. Durch den strategischen Einsatz des Instruments lassen sich Entschädigungszahlungen und juristische Auseinandersetzungen verhindern. Beide Hypothesen beruhen auf dem Kerngedanken, dass die Reservezone den Grundeigentümern eine Wiedereinzonung vorgibt. Dies entlastet sowohl die Politikressourcen Geld und Recht und steigert die politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den Grundeigentümern. Eng verknüpft mit Hypothese 1 und 2 sind die Hypothesen 6 und 7. Sie beruhen auf den Ressourcen Konsens und politische Unterstützung. Das Bestätigen dieser Hypothesen folgte aus der Bestätigung von Hypothese 1 und 2. Für Gemeinden, die gezwungen sind Rückzonungen vorzunehmen, ist es attraktiv, Reservezonen zu verwenden, da dies der Konsensförderung zwischen der Gemeinde als politisch-administrativer Akteur und den Grundeigentümern als Zielgruppe dient. Dies wirkt sich gleichzeitig positiv auf die Ressource politische Unterstützung aus. Durch die Anwendung von Reservezonen schafft es die Gemeinde, sich

[253] KNOEPFEL et al. (Fn 85) S.91

gegenüber den Eigentümern von Boden im Politikraum der Raumplanung durchsetzungsfähiger zu machen.

Der gleiche Gedanke beruht auf der bestätigten Hypothese 5. In den Fallbeispielen war ersichtlich, dass alle drei Gemeinden mit der Verfügbarkeit von Bauland Probleme haben. Die Hypothese, dass Reservezonen die Möglichkeit bieten, gehortete Bauzonen dem Nichtbaugebiet zuzuweisen und dadurch neues Land einzuzonen, konnte mit dem Verweis auf die Anwendung des Instruments vor der Revision des Raumplanungsgesetzes bestätigt werden. Mit dem neuen Raumplanungsgesetz kann dieser Weg aber kaum mehr weiterverfolgt werden. Stattdessen halten mit dem revidierten RPG Bestimmungen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland Einzug in die Gesetzgebung (RPG Art. 15a). Durch diesen Artikel werden die Kantone beauftragt, Massnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Verfügbarkeit von Bauland zu gewährleisten. Die konkrete Wahl des Instruments zur Erfüllung der Bestimmung wird dabei den Kantonen bzw. Gemeinden überlassen. Die neu festgesetzten Bestimmungen auf bundesgesetzlicher Ebene zeigen das Bestreben nach mehr Einflussnahme der öffentlich-administrativen Akteuren in das in der Schweiz stark geschützte Grundeigentum.[254]

In ähnlichen Masse bot sich bis anhin für Gemeinden die Möglichkeit, durch die strategische Anwendung von Reservezonen eine gestärkte Position gegenüber Grundeigentümern einzunehmen und ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Zielgruppe zu erhöhen. Das Bestätigen der Hypothesen 1 und 2, sowie der damit verbundenen Hypothesen 6 und 7 macht dieses Bestreben deutlich.

Das Bestätigen der Hypothesen 3 und 4 zeigt, dass Gemeinden darauf abzielen, in Angelegenheiten der Bauzonenfestlegung eine grössere Einflussnahme gegenüber übergeordneten öffentlich-administrativen Akteuren einzunehmen. Im Fallbeispiel Kestenholz ist ersichtlich, wie die Gemeinde die Reservezonen am Siedlungsrand als zukünftige Bauzonen zur Siedlungserweiterung betrachtet haben. Der Kanton Solothurn hat der Gemeinde diese Entwicklungsabsichten jedoch verwehrt. Reservezonen bilden keine Planungssicherheit, auch wenn sie den Anschein erwecken. Vielmehr dienen sie einer politisch besser akzeptierten und einfacher vollziehbaren Rückzonung, wie dies die Hypothesen 1 und 2 sowie 6 und 7 aufzeigen. Die Reservezone erweist sich als falsches Instrument für die Sicherung von baulichen Entwicklungsmöglichkeiten. Überhaupt entspricht das vorangehende Festmachen von Bauland auf der Ebene des kommunalen Nutzungsplan nicht den Regelungen des Raumplanungsgesetzes. Es ist laut Art. 8a Abs. 1 Bst. a Sache des Richtplans auszuweisen wie gross die Siedlungsfläche ist und wie sie regional abgestimmt zu erweitern ist. Sollen Reservezonen nicht nur für die Redimensionierung der Bauzonen genutzt werden, sondern auch, um die haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung zu fördern, wie es etwa BGE 108 IA 33 festmacht, dann gehört das Instrument in den Richtplan. Dieser zeigt räumliche Entwicklungsmöglichkeiten auf und ist behördenverbindlich.[255] Ausserdem ist im Zuge der Revision des RPG die Bauzonen Festlegung heute nicht mehr im reinen Ermessensspielraum einzelner

[254] Vgl. dazu die Ausführungen in Unterkapitel 4.1 zu den beiden Bodenrechtsartikeln der Raumplanung und der Eigentumsgarantie.

[255] Vgl. dazu auch LENDI (Fn 43) S. 152

Gemeinden. Vielmehr soll Bauland heute über die Gemeindegrenzen hinweg ausgeschieden werden.[256] Unter diesen Voraussetzungen bieten sich Reservezonen nicht als planungssicherndes Instrument an. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit und der heute kleinere Spielraum der Gemeinden in der Festlegung von künftigen Siedlungserweiterungsgebieten lassen dies nicht zu.

Die bestätigten Hypothesen 9 und 10 behandeln die Ressourcen Information bzw. Wissen und Personal. Es sind Ressourcen, die für einen funktionierenden Gemeindeapparat wichtig sind. Die meisten nicht-städtischen Gemeinden sind in der Schweiz nach dem Milizsystem aufgebaut. Die Exekutivarbeit in Gemeindebehörden wird vornehmlich ehrenamtlich geleistet.[257] Ortsplanungsrevisionen, insbesondere solche, die mit Rückzonungen verbunden sind, stellen komplexe Aufgaben für kommunale Verwaltungen dar. Vor diesem Hintergrund ist es essentiell, dass eine gewisse Kontinuität innerhalb der Gemeindeexekutive und der Planungskommission gewährleistet ist. „Nur so kann garantiert werden, dass erworbenes Know-how nicht wieder verloren geht und durch neue Personen wieder erarbeiten werden muss.“[258] Alternativ bietet sich das Einbeziehen einer Planungsfachperson ein. Dies hat aber wiederrum Auswirkungen auf die monetäre Ressource. Die strategische Anwendung von Reservezonen erlaubt es der Gemeinde dagegen, die mit Rückzonungen verbundenen Probleme zu verkleinern und deren möglichen Auswirkungen auf ihr Ressourcenportfolio zu unterbinden. Das Umgehen von Entschädigungszahlungen, juristischen Auseinandersetzungen sowie die allgemein höhere politische Akzeptanz, wirken treibend auf den Einsatz von Reservezonen. Dadurch werden die beiden Ressourcen Wissen und Personal entlastet.

[256] Vgl. RUCH (Fn 82) S. 7

[257] Vgl. BAUMGARTNER (Fn 252) S. 130 ff.

[258] BAUMGARTNER (Fn 252) S. 126

8. Fazit

Die Untersuchung der präzisierten Forschungsfrage „Wie können Gemeinden durch den Einsatz von Reservezonen ihr gegenüber anderen Akteuren des Politikraumes Raumplanung schwächer gestelltes Ressourcenportfolio durch die Anwendung von Reservezonen erweitern?“ hat gezeigt, dass die mit Reservezonen verbundene Möglichkeit, Entschädigungszahlungen zu verhindern, die treibende Kraft darstellt. Die Gemeinde erfährt dadurch mehrere Vorteile, wodurch sie ihre Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Akteuren stärken kann. Auch das Verhindern von Rechtsstreitigkeiten mit Grundeigentümern durch einen verzögerten Wertverlust des betroffenen Bodens, macht das Instrument im Zusammenhang mit der Verkleinerung von Bauzonen für Gemeinden attraktiv.

In der Vergangenheit verfolgte bereits eine Vielzahl von Gemeinden diesen Weg. Während Gemeinden im Kanton Solothurn zukünftig nicht mehr von der Reservezone Gebrauch machen dürfen, könnte das Instrument im Wallis nun erst eingeführt werden. Der Kanton verfügt insgesamt über eine massiv hohe Anzahl Bauzonen. Die Absicht, die Redimensionierung des Baulandes etappiert mit Hilfe von Reservezonen vorzunehmen, ist angesichts dieser Voraussetzungen verständlich. Den Gemeinden bietet sich so die Chance, sich nicht auf einmal mit einer grossen Anzahl an Auszonungen und deren verbundenen Herausforderungen auseinandersetzen zu müssen. Zwar werden schlussendlich kaum alle betroffenen Grundeigentümer mit Entschädigungen rechnen können, da es sich oftmals um schlecht erschlossene Bauzonen handelt, die eine geringe Wahrscheinlichkeit in nächster Zeit überbaut zu werden aufweisen. Reservezonen bieten aber die Möglichkeit, Rückzonungen zeitlich hinauszuzögern und politisch verträglicher zu gestalten.

Problematisch ist diese strategische Anwendung aber, wenn Gemeinden die Reservezone als planungssicherndes Instrument verwenden. Reservezonen zeigen mögliches zukünftiges Bauland auf, das über den 15-jährigen Bedarf nach RPG Art. 15 Abs. 1 geht. Für Gemeinden kann es aus finanzpolitischen Gründen verlockend sein, diese zeitliche Schranke zu durchbrechen und Bauland auszuscheiden, das über den gesetzlichen Bedarf geht. Das Behandeln der Reservezone als zukünftiges Bauland, und demnach als Zwischenform zwischen Bau- und Nichtbaugebiet, folgt aber nicht dem verfassungsimmanenten Trennungsgrundsatz des Bodenmarktes. Die daraus entstehende Rechtsunsicherheit ist einerseits der Hauptkritikpunkt am Instrument, andererseits auch die treibende Kraft für dessen Anwendung. Der Anschein der späteren Wiedereinzonung schafft es, die allgemeine politische Akzeptanz der Rückzonung zu erhöhen. Dies obwohl rechtlich keinerlei Anspruch darauf besteht. Hinzukommend bestand in der Vergangenheit oftmals die Problematik, dass Reservezonen nicht immer, wie vom Bundesgericht proklamiert, am Siedlungsrand ausgeschieden wurden. Mit dem Ergebnis, dass heute freie Flächen im Siedlungsgebiet bestehen. Dies widerspricht dem raumplanerischen Grundsatz des Konzentrationsprinzips. Der heute politisch allgemein stärker gewichtete Schutz des Kulturlandes vor Überbauungen und der Fokus auf eine Siedlungsentwicklung nach innen lassen darauf schliessen, dass bestehende Reservezonen in vielen Fällen bestehen bleiben oder Gemeinden sie gar in die Landwirtschaftszone zurückführen werden.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Reservezonen den grossen Vorteil haben,

dass sie politisch mehrheitsfähiger sind als Auszonungen. Gemeinden haben die Möglichkeit sich mit dem Instrument eine stärkere Position gegenüber den Grundeigentümern zu verschaffen. Angesichts des immer noch starken Schutzes des Grundeigentums in der Schweiz ist dies ein nachvollziehbares Begehren. Blickt man auf die Problematik der mit dem Instrument verbundenen Rechtsunsicherheit, sowie dessen möglichen Auswirkungen auf die geordnete Besiedlung, ist fraglich, ob dieser Weg der richtige ist. Es wird interessant zu sehen sein, ob das Instrument künftig unter dem, in der Schweiz zu beobachtenden Trend der aktiven Bodenpolitik und der damit verbundenen stärkeren Position der öffentlichen Hand gegenüber den Grundeigentümer, überhaupt existenzfähig ist. Der Kanton Wallis stellt in der Raumplanungslandschaft Schweiz mit seinen extrem grossen Bauzonenreserven einen Spezialfall dar. Am 21. Mai 2017 hat die Walliser Bevölkerung das kantonale Ausführungsgesetz zum revidierten Raumplanungsgesetz (kRPG) mit 73 % überraschend deutlich angenommen.[259] Mit dem neuen Art. 11 Abs. 2 kRPG schafft das Gesetz die Grundlage für die Anwendung von Reservezonen in Walliser Gemeinden.

[259] Vgl. beispielhaft SRF ONLINE, Kanton Wallis nimmt umstrittene Raumplanung an, 21.05.2017, http://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen/abstimmungen/abstimmungen-vs/kanton-wallis-nimmt-umstrittene-raumplanung-an (aufgerufen am 05.06.2017)

Anhang

Erklärung

Gemäss Art. 28 Abs. 2 RSL 05

Name/Vorname: Affolter Aron

Matrikelnummer: 13-100-896

Studiengang: Bachelor of Science in Geography

Bachelor [X] Master [ ] Dissertation [ ]

Titel der Arbeit: Die Reservezone – Rückzonen über Umwege
Die strategische Anwendung der Reservezone in der kommunalen Ortsplanung

Leiter/-in der Arbeit: Prof. Dr. Jean-David Gerber

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 14. Juni 2017
Ort/Datum

Unterschrift