

# Zwischen Siedlungsdruck und Eigentumsgarantie: Warum sich Schweizer Gemeinden mit der Reduktion von Bauzonenreserven schwer tun

Wie gehen Gemeindebehörden im nicht städtischen Raum mit der Forderung nach der Reduktion von nach Art. 15 lit. b RPG überdimensionierten Bauzonen um? Zu dieser Frage wurde im Rahmen des Forschungsprogramms «Landschaft im Ballungsraum» der Eidg. Forschungsanstalt WSL eine qualitative Studie durchgeführt. Die Resultate zeigen, dass für die nur zögerliche Rückzonung überdimensionierter Bauzonenreserven nicht nur rechtliche und finanzielle Faktoren massgeblich sind, sondern auch prozessbezogene, «weiche» Faktoren eine Rolle spielen.

*Comment les autorités communales traitent-elles, dans l'aire non urbaine, l'exigence visant à réduire des zones à bâtir surdimensionnées selon l'art. 15 lit. b LAT ? Une étude qualitative de l'Institut fédéral de recherche sur la forêt, la neige et le paysage WSL a traité cette question dans le cadre du programme de recherches «paysages dans l'agglomération». Les résultats montrent de que les dézonages timides de réserves à bâtir surdimensionnées ne sont pas seulement dus à des facteurs juridiques et financiers mais aussi à des facteurs «mous» relatifs à la procédure.*

Che atteggiamento hanno le autorità comunali negli spazi non urbani nei confronti della richiesta di riduzione, ai sensi dell'art. 15 lett. B della LPT, delle zone edificabili sovradimensionate? Su questo interrogativo è stato lanciato uno studio qualitativo, nell'ambito del programma di ricerca «Paesaggio nell'agglomerato» dell'Istituto fed. di ricerca per la neve, la foresta e il paesaggio. I risultati mostrano che, per il timido riassetamento delle riserve di zone edificabili sovradimensionate, non sono solo determinanti i fattori giuridici e finanziari, ma anche i fattori mutevoli, relativi ai processi.

D. Baumgartner

## Überdimensionierte Bauzonenreserven als «Zersiedlungsmotoren»

Der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) zeigt deutlich: Die Bauzonen in der Schweiz sind zu gross. Allein die ausgewiesenen unüberbauten Bauzonen bieten Platz für zusätzliche 2.5 Millionen Menschen. Von den total 60 000 ha unüberbauten Bauzonen sind mindestens 45 000 ha grob erschlossenen und könnten somit kurzfristig bebaut werden. Besonders weit über dem Bedarf liegen die Bauzonenreserven in ländlichen und touristischen Gemeinden.

Die überdimensionierten Bauzonenreserven sind eine der Hauptursachen der anhaltend grossen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr. Über die Begrenzung dieses Flächenwachstums und die richtigen rechtlichen und ökonomischen Mittel und Instrumente dafür wird

seit Jahren heftig diskutiert. Ein aktueller Beleg ist die Tandem-Initiative «Rettet den Schweizer Boden» sowie die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)».

Während diese Volksbegehren hauptsächlich auf das Einfrieren der Bauzonen abzielen, stellt sich die Frage, ob und wie die in einigen Regionen bereits heute überdimensionierten Bauzonenreserven auf eine gesetzeskonforme Dimension reduziert werden können – eine Aufgabe, die in der raumplanerischen Praxis in der Schweiz letztlich den einzelnen Gemeinden zufällt.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des Forschungsprogramms «Landschaft im Ballungsraum» an der Eidg. Forschungsanstalt WSL eine qualitative Untersuchung auf Gemeindeebene durchgeführt. Anhand von drei Fallbeispielen wurde erstens ermittelt, welche Trieb- und Bremskräfte auf Gemeinden im ländlichen Raum wirken, wenn Bauzonenreserven im Rahmen der kommunalen Ortsplanung reduziert werden sollen. Zweitens sollte anhand der untersuchten Gemeinden aufgezeigt werden, von welchen Erfolgsfaktoren eine Rückzonung von Bauland in eine Nichtbauzone abhängt.

## Entscheidungsprozesse auf Gemeindeebene unter der Lupe

Zu der Frage, welche Trieb- und Bremskräfte auf Gemeindeebene bei Rückzonungen wirken, bestätigten Expertengespräche mit Vertretern des Bundes und

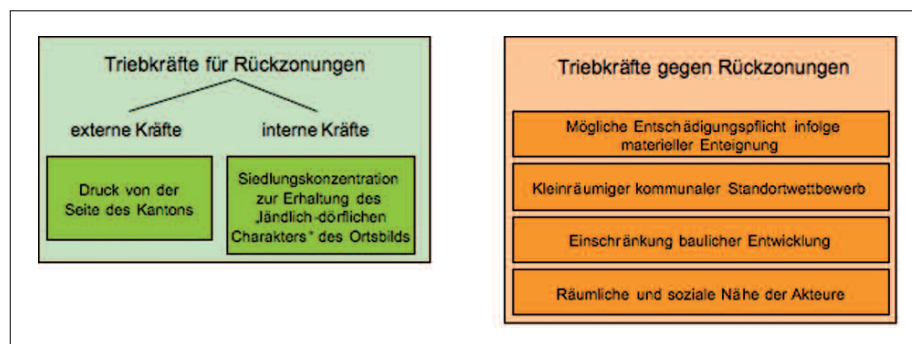


Abb. 1: Trieb- und Bremskräfte bei Rückzonungen im ländlichen Raum.

der Vereinigung für Landesplanung (VLP) sowie eine Umfrage bei den kantonalen Raumplanungsfachstellen eine in der Praxis oft gemachte Erfahrung: Danach kommt es in Gemeinden nur auf Grund von starkem *externen Druck von Seiten der kantonalen Verwaltungen* zu Rückzonungen. Weiter zeigte die Auswertung von Intensivinterviews mit Gemeindevertretern sowie mit involvierten Planern eine weitere Triebkraft: Es ist der Wille von Gemeindebehörden, ihrer Gemeinde einen *ländlich-dörflichen* Charakter zu bewahren. Dass hierfür siedlungsbegrenzende Massnahmen unumgänglich sind, ist den Gemeindevertretern klar (siehe Abb. 1).

## Hohe Hürden für die Redimensionierung von Bauzonenreserven

Auch bei den Bremskräften gegen eine Rückzonung bestätigt sich die verbreitete Erklärung: Gemeindebehörden sind bei Rückzonungen aufgrund der Rechtslage unsicher, ob die Umzonung von einer Bauzone in eine Nichtbauzone einer *materiellen Enteignung* der Grundeigentümerschaft gleichkommt, für welche die Gemeinde *entschädigungspflichtig* wird (siehe hierzu: Jäger 2006).

Neben diesem bekannten und wichtigen finanziellen Argument finden sich noch drei weitere Kräfte, die der Redimensionierung von Bauzonenreserven entgegenwirken (siehe Abb. 1):

- Gerade finanzschwache Gemeinden sind nicht bereit, im *kleinräumigen Standortwettbewerb* ohne Gegenleistung auf Bauzonen zu verzichten. Die Vorstellung, grössere Bauzonen zögen attraktive Steuerzahlende an und brächten neben gesünderen Gemeindefinanzen auch eine Bereicherung des Dorflebens ist – trotz teilweise widersprechenden Erfahrungen – verbreitet.
- Das Bau- und Planungsressort nimmt eine wichtige Stellung im Selbstverständnis einer Gemeinde gegenüber den höheren Staatsebenen ein: Dort können Gemeindebehörden aktiv gestalten, anstatt nur der verlängerte Arm der kan-

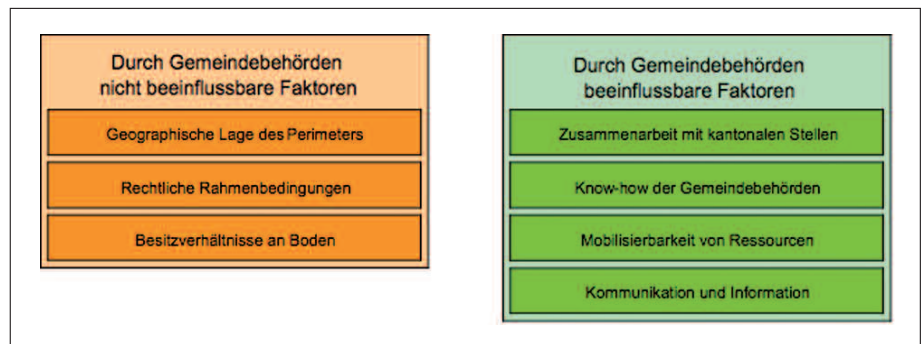


Abb. 2: Erfolgsfaktoren für Rückzonungen während des kommunalen Planungsprozesses.

tonalen Verwaltung zu sein. Eine Reduktion der Bauzonen bedeutet somit – zumindest psychologisch – eine *Reduktion des Gestaltungsspielraums einer Gemeinde*.

- Die *räumliche und soziale Nähe von Behörden*, Planungskommission, Grundeigentümerschaft und stimmberechtigter Bevölkerung kann insbesondere im nicht-städtischen Raum lokale Entscheidungsträger in eine politisch ungünstige Situation bringen. In den Worten eines Gemeindevertreters: *«Wir sind im Sandwich! Zwischen den gesetzlichen Vorgaben und dem privaten Eigentum. Das spüren wir tagtäglich.»*

Die Zusammenstellung der Trieb- und Bremskräfte zeigt, dass auf Gemeindeebene die Triebkräfte für eine Rückzonung klein sind (siehe Abb. 1). Dennoch haben die drei im Rahmen der Studie untersuchten Gemeinden Rückzonungen aus ihren Bauzonen vorgenommen und durchgesetzt.

## Wissen, Kooperation und Verhandlungsgeschick als wichtige Erfolgsfaktoren

Entscheiden sich Gemeindebehörden für eine Ortsplanungsrevision mit Rückzonungen, so hängt deren Erfolg wesentlich von der Gestaltung des kommunalen Planungsprozesses ab. Die Auswertung der Intensivinterviews mit Vertretern aus den drei Gemeinden zeigt im Wesentlichen sieben gegenseitig nicht unabhängige Erfolgsfaktoren (Abb. 2).

Lokale Behörden sind in Rahmenbedingungen eingebunden, die sie nur teilweise verändern können, die jedoch die Erfolgsaussichten einer Rückzonung beeinflussen. In Abb. 2 sind die sieben identifizierten Erfolgsfaktoren danach gegliedert, ob sie durch die Gemeindebehörden beeinflussbar sind. Als nicht oder kaum beeinflussbare Faktoren wurden die folgenden identifiziert:

- Die *geographische Lage eines Perimeters* für eine mögliche Rückzonung: Die Lage bestimmt das Risiko und die Höhe allfälliger Entschädigungsforderungen. Liegen unüberbaute Parzellen innerhalb des Siedlungsgebietes oder ist von einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit für eine Überbauung auszugehen, ist mit berechtigten Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerschaft zu rechnen.
- Verschiedene, von höherer Stufe vorgegebene *rechtliche Rahmenbedingungen*: Eine wichtige Rahmenbedingung ist die kantonale Berechnungsmethode der Bauzonenkapazität: Je klarer die Vorschriften für die Berechnung und deren Durchsetzung, desto höher wird meist der Druck auf die Gemeinden, Rückzonungen vorzunehmen.
- *Besitzverhältnisse an Boden*: Wohl können nach RPG Art. 20 Landumlegungen durch die Behörden angeordnet und durchgeführt werden. Die Struktur der Grundeigentümerschaft in einer Gemeinde kann damit aber nicht grundsätzlich verändert werden.

Dank der vom RPG vorgesehenen Rollen-

verteilung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen bleiben den Gemeinden in den meisten Kantonen umfangreiche Freiheiten bei der Formulierung der Bau- und Zonenordnung. Bei Nutzungsplanungen mit Rückzonungen lassen sich vier von den Gemeindebehörden beeinflussbare Erfolgsfaktoren identifizieren:

- Die *Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen*, welche letztlich das Planungswerk bewilligen müssen: Bei dieser Zusammenarbeit sind sowohl der fachliche Austausch als auch der Aufbau einer Vertrauensbasis wichtige Eckpfeiler. Im Idealfall wird die kantonale Raumplanungsfachstelle zum «Coach» für die agierenden Gemeindebehörden. Eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Gemeindebehörden und der kantonalen Raumplanungsfachstelle bietet auch im Hinblick auf die Bearbeitung möglicher Einsprachen Vorteile: in den meisten Kantonen ist es entweder die kantonale Fachstelle selbst oder die – auf die fachliche Beratung durch die kantonale Fachstelle angewiesene – kantonale Exekutive, welche solche Einsprachen erstinstanzlich behandelt.
- Das *Know-how der Gemeindebehörden* oder der federführenden Kommission: Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass im ländlichen Raum professionelles Know-how a priori vorhanden ist, da dort die zuständigen Behörden meist nach dem Milizprinzip organisiert sind. «Rückzonungskompetenzen» müssen entweder durch langjährige Erfahrung und personelle Kontinuität oder durch den Zuzug einer Planungsfachperson sichergestellt werden. Neben dem technischen Know-how hat sich in allen drei untersuchten Gemeinden das Engagement – gerade in Kommunikationsbelangen – der verantwortlichen Gemeindebehörden als entscheidend erwiesen.
- Die *Mobilisierbarkeit von Ressourcen* – vorab Zeit, Geld und allenfalls gemeindeeigenem Land: Zeit ist insofern eine wichtige Ressource, als allfällige Gespräche mit der potenziell von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümer-



**Abb. 3: Bauen oder Nichtbauen? Das ist die Frage, die im Zusammenhang mit Rückzonungen – wie hier in Unterlunkhofen AG – oft die Gerichte zu beantworten haben (Foto D. Baumgartner).**

schaft sehr zeitintensiv sind. Geld zur Bewältigung drohender Entschädigungsforderungen infolge materieller Enteignung gibt der Gemeinde mehr Handlungsspielraum bei möglichen Härtefällen. Gemeindeeigenes Land schliesslich kann die Verhandlungsposition der Gemeinde stärken und ermöglichen, dass die Gemeinde aktiv auf den lokalen Bodenmarkt – etwa durch einen Landabtausch – eingreifen kann.

- *Kommunikation* der involvierten Gremien und Behörden mit der betroffenen Grundeigentümerschaft: Dies hat sich als Schlüsselfaktor für den Erfolg einer Nutzungsplanungsrevision mit Rückzonungen erwiesen. Hierbei kommt dem Einbezug der potenziell von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümerschaft bereits vor der öffentlichen Planaufgabe eine zentrale Rolle zu. Erfahrungen aus den Fallbeispielen legen nahe, dass ein früher Einbezug der Grundeigentümerschaft das Risiko von Einsprachen senkt.

Die Zusammenstellung dieser Erfolgsfaktoren zeigt, dass nicht allein rechtliche oder finanzielle Rahmenbedingungen in einer Gemeinde die Reduktion von Bauzonenreserven beeinflussen. Ebenso entscheidend sind «weiche», prozessbezogene Faktoren wie die Ausbildung und das Engagement von Milizbehörden, die Zusammenarbeit der Gemeindeverwaltung mit der bewilligenden Behörde oder die gewählte Kommunikationsstrategie der Gemeindebehörden. Gerade diese Faktoren können über Erfolg oder Misserfolg einer Ortsplanung mit Rückzonungen bestimmen.

Mit der konsequenten Unterstützung von

Gemeindebehörden im Planungsprozess und der Pflege der identifizierten prozessbezogenen Erfolgsfaktoren ist demnach eine Reduktion von Bauzonenreserven unter den aktuellen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen möglich. Diese Feststellung ist gerade auch vor dem Hintergrund relevant, als dass bei einer allfälligen Begrenzung des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen, wie sie die anfangs erwähnten Initiativen fordern, weiterhin die Frage zu beantworten bleibt, ob und wie die bestehenden Überkapazitäten an Bauzonen insbesondere in ländlichen und touristischen Gemeinden auf das gesetzlich erlaubte Mass rückgezont werden können.

#### *Literatur:*

Baumgartner, Daniel; Seidl, Irmi (eingereicht in Disp): Rückzonungen. Schweizer Gemeinden im Spannungsfeld zwischen haushälterischer Bodennutzung und der Eigentumsgarantie.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2005): Raumentwicklungsbericht 2005, Bern.

Jäger, Christoph (2006): Von der Nichteinzone zur Auszone. Die bundesrechtliche Rechtsprechung zur materiellen Enteignung bei Auszonungen, in: Raum & Umwelt 5/06, S. 37–43.

Tobias, Siliva (2003): Landschaft im Ballungsraum, in Geomatik Schweiz 10/03, S. 569–572.

Daniel Baumgartner  
Eidg. Forschungsanstalt WSL  
Regionalökonomie und -entwicklung  
Zürcherstrasse 111  
CH-8903 Birmensdorf  
daniel.baumgartner@wsl.ch