

## Potential und Grenzen handelbarer Flächenzertifikate in der Schweiz | Fritz Zollinger

Um den Zuwachs an Siedlungsfläche zu begrenzen, wird in der Schweiz über den Einsatz von mengensteuernden, marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Raumplanung diskutiert. In Deutschland sind sie unter dem Titel Flächennutzungs- und Flächenausweisungsrechte oder Flächenzertifikate in der Diskussion (zum Beispiel Bizer et al. 1998, Einig 2000). Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg erarbeitete einen Vorschlag zur Implementierung handelbarer Flächenzertifikate (NBBW 2004): Grundeigentümer(innen), die auf ihren Parzellen bauen wollen, müssen entsprechende Zertifikate besitzen. Die Kommunen erhalten auf Basis ihrer Einwohnerzahl aus einer kontingentierten Gesamtmenge kostenlos Zertifikate, die an einer Flächenbörse gehandelt werden können. Ohne Zertifikate überbaubar bleiben lediglich Flächen, die mit Bebauungsplänen rechtskräftig als Baugebiete ausgewiesen sind.

### Ausgestaltung von Zertifikatmodellen

Die Übertragung des baden-württembergischen Konzepts auf die Schweiz erweist sich als kaum praktikabel. Der Hauptgrund: Ende 2004 waren in der Schweiz neben rund 15 000 Hektar langfristiger Baugebiete weitere 45 000 Hektar kurz und mittelfristig baureife Flächen verfügbar. Letztere sind bis in spätestens fünf Jahren bebaubar. Würden sie in ein verbindliches Zertifikatprogramm einbezogen, würde das aufgrund der kontingentierten Zertifikatmenge für weite Gebiete zu einem langjährigen Bauverbot führen. Dies käme einer materiellen Enteignung der Grundeigentümer(innen) mit Entschädigungspflicht gleich. Aufgrund rechtlicher und politischer Erwägungen erscheint es realistisch, nur die langfristigen Reservens einzubeziehen, da bei diesen – trotz ihrer Klassifizierung als Bauzonen in den kommunalen Zonenplänen – kein absoluter Rechtsanspruch auf eine Bebauung besteht.

Weil damit jedoch drei Viertel der unbebauten Bauzone wie bisher nutzbar blieben, könnten folgende Modelle eingeführt werden (Zollinger 2005):

- freiwillig handelbare Zertifikate für alle Reservetypen (Modell A),
- kontingentiert abgegebene Zertifikate für die Nutzung der Langfristreserve kombiniert mit freiwilligen Zertifikaten für die übrige Bauzone (Modell B).

Damit der freiwillige Handel funktioniert, wird er an eine Begrenzung der Bauzonen gekoppelt. Art und Dichte der baulichen Nutzung bleiben dabei wie bisher in den kommunalen Bauordnungen geregelt.

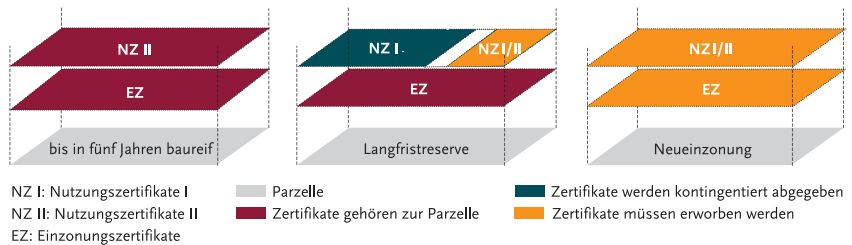
#### Modell A: Einzonungszertifikate

Das Modell verzichtet auf die Zuteilung von Zertifikaten wie auf die Differenzierung in unterschiedliche Reservetypen. Jede in einer Bauzone gelegene unbebaute Parzelle wird bei der Modelleinführung mit einem Einzonungszertifikat belegt, welches zwischen Grundeigentümer(inne)n freiwillig handelbar ist. Wird ein Zertifikat verkauft, muß – aufgrund der Bauzonenbegrenzung – die zuvor mit dem Zertifikat belegte Fläche „ausgezont“ werden, das heißt, sie ist nicht mehr Teil der Bauzone. Die Gemeinde muß jeden Zertifikatverkauf genehmigen; dazu prüft sie die Flächen nach einheitlichen Kriterien (am Rand des Siedlungsgebietes gelegen, durch den öffentlichen Verkehr schlecht erschlossen usw.). Einzonungen laufen gemäß heutigem Recht ab, benötigen aber zusätzlich Einzonungszertifikate im entsprechenden Flächenumfang.

#### Modell B: Gesplittete Einzonungs- und Nutzungszertifikate

In diesem Modell ist für die Bebauung der Langfristreserve (Fläche als Bauzone ausgewiesen, aber erst langfristig baureif) der Besitz von Nutzungszertifikaten zwingend, während Neueinzonungen (Fläche nicht als

Bauzone ausgewiesen) den Erwerb von Einzonungs- und Nutzungszertifikaten voraussetzen. Abhängig vom Umfang der kantonalen Langfristreserven werden den Gemeinden auf Basis der Einwohnerzahl kostenlose Nutzungszertifikate zugeteilt (Nutzungszertifikate I, handelbar zwischen Gemeinden). Diese berechtigen zur Nutzung der Langfristreserve; sie können bei mangelndem Bedarf oder fehlender Langfristreserve an andere Gemeinden verkauft werden. Wie die Weitergabe an die Grundeigentümer(innen) erfolgt, bleibt den Gemeinden überlassen. Darüber hinaus wird jede kurz- bis mittelfristig baureife Parzelle bei der Modelleinführung automatisch mit einem Einzonungs- sowie einem Nutzungszertifikat II belegt, die beide – wie bei Modell A beschrieben – freiwillig handelbar sind (siehe Abbildung).



**ABBILDUNG:** Gesplittete Einzonungs- und Nutzungszertifikate nach Modell B (siehe Text).

Beide Modelle schaffen für Grundeigentümer(innen) einen ökonomischen Anreiz, Zertifikate von peripheren ländlichen Gemeinden an Agglomerationsgemeinden zu verkaufen: Bauland in zentrumsnahen Gebieten mit knappen Baulandreserven ist um ein Mehrfaches teurer. Zudem läßt sich dort aufgrund der Bauzonenbestimmungen (höhere zulässige Dichte und Geschosßzahl) mit der gleichen Bauzonenfläche ein Vielfaches an Nutzfläche erzielen. An gut erschlossenen Lagen dürften dadurch Konzentrationsprozesse stattfinden, während das Flächenwachstum peripherer Gemeinden eingeschränkt wird. Gekoppelt an eine Bauzonenbegrenzung haben Zertifikate das Potential, die Flächeninanspruchnahme räumlich zu steuern. Dagegen ist eine Mengensteuerung in der Schweiz aufgrund großer rechtskräftiger Bauzonen nur eingeschränkt möglich.

#### Literatur

- Bizer, K. et al. 1998. *Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung*. Herausgegeben von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages. Berlin: Springer.
- Einig, K. 2000. Mengensteuerung des Baulandangebotes durch markt-analoge Instrumente. In: *Regionale Koordination der Baulandausweisung*. Herausgegeben von K. Einig. Berlin: VWF Verlag für Wissenschaft und Forschung. 302–321.
- NBBW (Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg). 2004. *Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg*. Sondergutachten. Stuttgart: Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg.
- Zollinger, F. 2005. Handelbare Flächenzertifikate und die Schweizer Raumplanung. *DISP* 1/2005: 67–74.

Fritz Zollinger



**Kontakt:** Dipl.-Ing. Raumplanung Fritz Zollinger | Stabsstelle Stadtentwicklung Winterthur | Obertor 23 | CH-8403 Winterthur | Tel.: +41 52 2676859 | E-Mail: fritz.zollinger@win.ch