

Flächenzertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung?

Fritz Zollinger
Irmi Seidl

Ein Konzept für Baden-Württemberg und Erkenntnisse aus der Übertragung auf die Schweiz

1 Ausgangslage

Fortschreitende Suburbanisierung, gekoppelt mit abnehmender Siedlungsdichte und aufwändigen Infrastrukturbauten sowie zunehmender Versiegelung und Zerschneidung von Landschaftsräumen, lassen Fachleute seit langem eine Reduktion des Flächenverbrauchs in der Schweiz fordern. Der anhaltend hohe Flächenverbrauch und die disperse Siedlungsentwicklung finden in der Regel, mit Ausnahme der überörtlichen und nationalen Straßen- und Bahninfrastruktur, in den zum jeweiligen Zweck ausgewiesenen Bauzonen statt.¹ Daran zeigt sich, dass die planerischen Instrumente zur Steuerung von Grösse, Lage und Nutzung der Bauzonen entweder ungenügend sind oder nicht konsequent zur Anwendung kommen; jedenfalls sind sie nicht ausreichend zur Umsetzung des Gesetzeszieles eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Dies obwohl spätestens seit dem Nationalen Forschungsprogramm Boden (NFP 22) Ursachenanalysen sowie vielfältige Vorschläge für einen effektiveren Schutz des unbebauten Bodens bzw. eine effizientere Steuerung der räumlichen Entwicklung vorliegen², also trotz allem Wissen um die Probleme. In jüngerer Zeit werden Massnahmen zur Verringerung des Boden- und Landschaftsverbrauchs vermehrt im Kontext der Nachhaltigkeitsdiskussion gefordert, da die starke Zunahme der Siedlungsfläche nicht mit dem Verfassungsziel einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist.³

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, mit welchen Massnahmen diesem Ziel zukünftig effizienter entsprochen werden könnte. Er entstand im Rahmen eines Forschungsprojekts zum Thema „Ökonomische Instrumente für eine haushälterische Flächennutzung“, das seit 2004 als Teil des Programms „Landschaft im Ballungsraum“ an der eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL bearbeitet wird.

„Verhäuslung“ nimmt ihren Lauf

Ein Blick auf das Schweizer Mittelland und damit auf die häufig beklagte „Verhäuslung“ der Schweiz zeigt, dass die Forderung nach einer flächensparenden und kompakteren Siedlungsentwicklung auf wenig fruchtbaren Boden fällt.⁴ Obwohl es seit langem als Inbegriff einer flächenintensiven und ineffizienten Bebauungsform gilt, ist der Wunsch nach dem freistehenden Einfamilienhaus im Grünen ungebrochen und erfolgt seine bauliche Umsetzung unbeeindruckt von allen Bestrebungen für einen effizienteren Umgang mit der Ressource Boden. So lag der Anteil an freistehenden, bezogen auf alle neuerstellten Einfamilienhäuser seit 1995 stets über 50% und erhöhte sich zwischen 1999 und 2003 sogar kontinuierlich von 52 % auf 63 %.⁵ Dabei variierte ihr Anteil in den Jahren 1995 bis 2003 zwischen 30% im Kanton Zürich und 94 % im Kanton Wallis, wobei für diesen Zeitraum in keinem Schweizer Kanton eine Entwicklung hin zu flächensparenden Einfamilienhaustypen auszumachen ist.

Für den Kanton Basel-Landschaft zeigt die einzig bekannte Untersuchung zu diesem Thema, dass sich auch die durchschnittliche Parzellengrösse in den 1990er Jahren nicht verringert hat.⁶ Die Auswertung von über 3 500 Baugesuchsdaten aus den Jahren 1991 bis 2000 ergibt für eine durchschnittliche Einfamilienhaus-Parzelle im 10-Jahreschnitt eine Fläche von 476 m². Sowohl bei den freistehenden als auch bei den ein- oder zweiseitig angebauten Einfamilienhäusern nahmen im Untersuchungszeitraum die Parzellenflächen um ca. 20 % zu. Dem entgegen jedoch konstatieren das Rauminformationsbüro Wüest & Partner und die Großbank UBS einen klaren Trend zur Verdichtung von Einfamilienhaussiedlungen. So sollen nach Wüest & Partner die durchschnittlichen Parzellengrößen im Zeitraum 1985–2000 von 700 auf 470 m² zurückgegangen sein.

Prägend für die Siedlungsentwicklung in der Schweiz:

- *anhaltend hoher Flächenverbrauch,*
- *Trend zu verdichteten Wohnformen bleibt aus*

Fritz Zollinger
Irmi Seidl
Eidgenöss. Forschungsanstalt
für Wald, Schnee und
Landschaft WSL
Zürcherstrasse 111
8903 Birmensdorf
Schweiz
E-Mail: fritz.zollinger@wsl.ch

Im europäischen Raum werden Möglichkeiten zur Einführung handelbarer Flächenzertifikate erst geprüft, in den USA kommen sie seit 40 Jahren in unterschiedlicher Form zur Anwendung.

Die Angaben beruhen auf der Auswertung einer Transaktionsdatenbank, in welcher ca. 50 % aller Einfamilienhaus-Freihandverkäufe erfasst sind. Die UBS kommt in einer „Research Note“⁸ zu dem Schluss, dass Einfamilienhäuser mit Baujahr vor 1990 eine Grundstücksfläche von 660 m², später errichtete lediglich von 340 m² aufweisen. Die UBS-Datengrundlage ist trotz Nachfrage unklar.

An der Allgemeingültigkeit beider Aussagen scheinen Zweifel angebracht; die verschiedenen, statistisch belegten Entwicklungen deuten vielmehr darauf hin, dass der Flächenverbrauch durch den Einfamilienhaus-Bau ungebrochen ist (siehe auch Kap. 4). Dies wirft die Frage nach geeigneten Massnahmen und Instrumenten auf, die dem entgegenwirken könnten.

2 Ökonomische Instrumente als neuer Lösungsansatz

Vor dem Hintergrund dieser räumlichen Entwicklungen wird in der Schweiz seit jüngster Zeit eine Diskussion über die Chancen eines ergänzenden Einsatzes von ökonomischen Instrumenten in der Raumplanung geführt.⁹ Im internationalen Rahmen wird deren Anwendung seit längerem diskutiert und teilweise auch umgesetzt.¹⁰

Zur Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens der Flächennutzer steht im Prinzip ein breites Spektrum an mengen- und preissteuernden ökonomischen Instrumenten zur Verfügung. Auf preissteuernde wie Versiegelungsabgaben oder Steuern auf gehortetes Bauland wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen, weil zum Zusammenspiel zwischen notwendiger Höhe der Preise und spürbarer Lenkungswirkung auf die Siedlungsentwicklung in der Literatur noch kaum Aussagen vorliegen. Offensichtlicher ist hingegen die prinzipielle Lenkungswirkung mengensteuernder Instrumente, die grob unterschieden werden können in

- Flächennutzungsrechte (Recht auf eine bestimmte bauliche Nutzung, welches zwischen verschiedenen Grundstücken in einem Baugebiet transferiert werden kann) und
- Flächenausweisungsrechte (Recht, ein Grundstück als Bauland einzuzonen, um es entsprechend zu nutzen).

Flächennutzungsrechte

Konzepte von Flächennutzungsrechten kommen primär in den USA unter der Bezeichnung Transferable Development Rights (TDRs) zur Anwendung. Vor dem Hintergrund des grossen Flächenverbrauchs in den Agglomerationen und den anhaltenden Suburbanisierungsprozessen wurden die ersten Modelle dieser Art in den 1960er Jahren entwickelt.¹¹ Mittlerweile gibt es in den USA über 150 Programme mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen, die in der überwiegenden Zahl der dauerhaften Freihaltung von Flächen aus Naturschutzinteressen oder dem Schutz von Farmland dienen.¹² Das Instrument beruht auf dem Prinzip, dass in speziell ausgewiesenen Gebieten Grundeigentümer mit Development Rights ein Grundstück über die vorgegebene Bebauungsdichte hinaus nutzen können. Diese Rechte können sie von Verkäufern erwerben, die Bebauungsrechte für ihre Flächen dauerhaft abgeben, was im Grundbuch vermerkt wird. Die Programme beruhen teilweise auf freiwilliger Basis; in den verpflichtenden Programmen werden „sending“- und „receiving-areas“, in deren Grenzen die Grundeigentümer Rechte kaufen bzw. verkaufen können, staatlich festgelegt. In den „sending-areas“ ist eine Erhöhung der Bebauungsdichte nicht zulässig, eine Nutzung im bisher erlaubten Mass bleibt möglich.

Eine besondere Form der TDRs sind Purchase of Development Rights (PDRs). Der Staat oder ein sog. Land Trust (Non profit-Organisation) kauft Flächennutzungsrechte auf, um diese stillzulegen und die betreffenden Flächen vor einer Bebauung zu bewahren. Umsetzungsprobleme ergeben sich, weil in ländlichen Räumen und in „receiving-areas“, in denen eine verdichtete Bebauung auch ohne Rechte zulässig ist, die Nachfrage oft sehr gering ist und die TDR-Programme häufig mit anderen Flächennutzungsplänen konkurrieren. Trotzdem zeigen die Erfahrungen in den USA, dass ein Potenzial für entsprechende Instrumente vorhanden ist.¹³

Für Europa wurden bisher kaum theoretische Konzepte zum Handel mit Flächennutzungsrechten ausgearbeitet, und nur aus Frankreich sind vereinzelt realisierte Programme bekannt.¹⁴

Flächenausweisungsrechte

Verbreiteter sind, insbesondere in Deutschland, Überlegungen zur Anwendung von Flächenausweisungsrechten auf der Ebene der Kommunen. In Ergänzung zu den bestehenden Planungsvorschriften und -verfahren für die Ausweisung neuer Siedlungs- bzw. Baugebiete soll eine Ausweisung demnach nur dann möglich sein, wenn eine Gemeinde über die entsprechenden Flächenzertifikate verfügt.¹⁵ Die prinzipielle rechtliche Zulässigkeit solcher Instrumente bzw. deren Vereinbarkeit mit dem deutschen Recht wurde in Ansätzen untersucht und grundsätzlich bejaht.¹⁶

Zur Abklärung der Realisierungschancen handelbarer Flächenausweisungsrechte – auch Flächenzertifikate genannt – wurde die praktische Anwendung in einer Vorstudie für das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe¹⁷ in Baden-Württemberg untersucht.¹⁸ Konkretisiert und auf das gesamte Land ausgeweitet, erarbeitete der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg einen Vorschlag zur Einführung von Flächenzertifikaten und präsentierte diesen im Februar 2004 in einem Sondergutachten der Öffentlichkeit.¹⁹

Damit liegt erstmals im deutschsprachigen Raum ein auf die praktische Umsetzung ausgerichtetes Konzept zur großflächigen Einführung eines Zertifikatsystems vor. Für die Schweiz wurden bisher nur vereinzelt Überlegungen zum Einsatz von Kontingenten als mögliches Instrument zur Einschränkung bzw. Steuerung der Bodenversiegelung gemacht.²⁰

3 Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats Baden-Württemberg

Übereinstimmend mit den Bestrebungen der deutschen Bundesregierung, den täglichen Flächenverbrauch von bundesweit ca. 130 ha auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren²¹, schlägt der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg die Implementierung handelbarer Flächenzertifikate auf Landesebene ab 2005 vor.²² Als Hauptvorteile sehen die Verfasser die Möglichkeit, das angestrebte Flächenverbrauchsziel exakt zu steuern, ohne den Gestaltungsspielraum der Kommunen einzuschränken, sowie die Entstehung positiver Anreize für eine sparsamere Flächenausweisungs-Politik.

Die Einführung eines Zertifikatsystems wird in fünf Schritte gegliedert:²³

- Zielfestlegung

Basierend auf dem heutigen täglichen Verbrauch von 12 ha und abgeleitet aus den nationalen Zielgrößen wird eine schrittweise Reduktion auf 8 ha pro Tag zwischen 2005 und 2010, auf 6 ha von 2010 bis 2015, auf 4 ha von 2015 bis 2020 und auf 3 ha ab dem Jahr 2020 empfohlen. Nach der gesetzlichen Einführung des Konzepts benötigt jede Kommune für die Ausweisung von Bauland Zertifikate im entsprechenden Flächenumfang. Ohne Zertifikate überbaubar sollen lediglich Flächen bleiben, die bis zu diesem Zeitpunkt rechtskräftig als Baugebiet ausgewiesen sind, was nur auf Areale mit festgesetzten Bebauungsplänen zutrifft.

- Festlegung von Ausschlussflächen

Mit Hilfe bestehender Planungsinstrumente sollen Ausschlussflächen festgelegt werden, die grundsätzlich nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke zur Verfügung stehen und nicht bebaut werden können, auch wenn Zertifikate vorhanden wären. Als mögliche Gründe zur Festlegung von Ausschlussflächen werden genannt: Hochwasserschutz, Schutzgebietssysteme, Frischluftschneisen, Landschaftsschutz oder städtebauliche Überlegungen.

- Ausgabe der Kontingente

Die Flächenzertifikate sollen den Kommunen auf der Basis ihrer Einwohnerzahl für jeweils fünf Jahre kostenlos zugeteilt werden. Aufgrund der heutigen Bevölkerungszahlen und unter der theoretischen Annahme ihrer linearen Entwicklung stünde demnach der kleinsten Gemeinde (Langenburg) ab dem Jahr 2020 ein Fünfjahreskontingent von ca. 0,95 ha, der Stadt Stuttgart ein solches von ca. 60 ha zu.

- Einrichtung einer Flächenbörse

An einer von der Landesregierung eingerichteten Flächenbörse soll den Kommunen die Möglichkeit geboten werden, zugewiesene Kontingente zu verkaufen oder weitere zu kaufen.

Für Baden-Württemberg liegt erstmalig in Europa ein ausgearbeiteter Vorschlag zur großräumigen Einführung handelbarer Flächenzertifikate vor.

Im Kanton Aargau sind große Baugebiete bereits rechtskräftig festgesetzt. Um eine Enteignungswirkung zu vermeiden, muss ein Zertifikatssystem deshalb auf die langfristigen Bauzonenreserven beschränkt bleiben.

- Etablierung eines Monitoringsystems

Um die Zielerreichung regelmässig überprüfen und ein wirksames Sanktionsregime aufbauen zu können, soll ein Monitoring-system auf Landesebene eingerichtet werden.

Gestützt auf die Empfehlungen von Rechtsexperten wird vorgeschlagen, die Einführung handelbarer Flächenzertifikate nicht in einem neuen Gesetz, sondern mittels Anpassungen und Ergänzungen bestehender Gesetze zu regeln. Obschon die Einführung technisch und juristisch kurzfristig realisierbar wäre, ist eine baldige Umsetzung aufgrund fehlender politischer Akzeptanz unwahrscheinlich.

Nach mündlichen Angaben aus dem Umfeld des Nachhaltigkeitsbeirates sicherte der baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsminister die eingehende Prüfung des Vorschlages zu, zeigte sich aber gleichzeitig skeptisch, ob das Instrument in der vorliegenden Form eingeführt werden kann und ob die langfristig angestrebte Reduktion auf 3 ha realistisch ist. Von Seiten der politischen Opposition und der Umweltverbände wird die Zertifikatlösung grundsätzlich begrüsst, wobei letztere zusätzliche Massnahmen fordern.

4 Übertragung auf den Kanton Aargau

Angesichts eines vergleichbaren Aufbaus der Planungsebenen mit den entsprechenden Kompetenzen von Bund, Länder/Regionen und Kommunen lohnt es sich, eine direkte Übertragung des Instruments auf schweizerische Verhältnisse vertieft zu prüfen. Da wir den Kanton Aargau im Rahmen unseres Forschungsprojektes „Ökonomische Instrumente für eine haushälterische Flächennutzung“ als Teil des Untersuchungsgebiets gewählt haben, wird die Untersuchung auf diesen Kanton fokussiert. Analog zum empfohlenen Vorgehen in Baden-Württemberg, aber ohne weitere juristische Abklärungen, wird hier auch für die Schweiz bzw. den Kanton Aargau davon ausgegangen, dass eine Umsetzung mittels Anpassung bestehender Instrumente und Gesetze möglich ist. Beispielsweise liesse sich die Höhe der Fünfjahreskontingente im Rahmen der kantonalen Richtplanung behördenverbindlich festsetzen.

Ausgangslage im Aargau

Ende 2003 verfügte der Kanton Aargau über 3 183 ha aktuell bzw. „innert 5 Jahren baureife“ Flächen (16% der gesamten bzw. 82 % der unbebauten Bauzone), während 697 ha als langfristige Baugebietsreserven ausgewiesen waren. Der Flächenverbrauch innerhalb der Bauzonen reduzierte sich von 0,42 ha pro Tag im Jahr 2000 auf 0,3 ha im Jahr 2002.²⁴

Gemäss eigener überschlägiger Berechnung²⁵ dürften davon ca. 0,27 ha (64%) bzw. 0,22 ha (92%) durch angebaute und freistehende Einfamilienhäuser beansprucht worden sein. Zwischen 1990 und 2002 lag der Einfamilienhausanteil, bezogen auf alle neu erstellten Wohngebäude, kantonsweit bei ca. 80%, wobei das Verhältnis von freistehenden zu angebauten Einfamilienhäusern im Zeitraum von 1995 bis 2003 nahezu ausgeglichen war.²⁶

Langfristreserven als Zertifikatflächen

Die Einführung eines Zertifikatssystems würde ausschliesslich die Langfristreserven betreffen, d.h. diese Flächen sollen künftig nur soweit bebaut werden können, wie die Gemeinden über Zertifikate verfügen. Die Beschränkung auf diese Reserven ist zwingend, da es den Eigentümern dieser Flächen nicht möglich sein wird, materielle Enteignung (aufgrund eines möglichen temporären Bauverbotes in Ermangelung von Zertifikaten) geltend zu machen.

Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Raumplanungsgesetz liegt gemäss Bundesgericht nämlich nur dann vor, wenn zum Zeitpunkt einer Auszonung „... eine Überbauung mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft hätte verwirklicht werden können“, was jeweils dann anzunehmen ist, wenn die Klägerschaft „... in der Lage und willens gewesen wäre, die fehlende Baureife ihrer Liegenschaft aus eigener Kraft herbeizuführen“.²⁷ Die enteignungsähnliche Wirkung einer Auszonung nicht baureifen Landes wurde vom Bundesgericht einzig dann bejaht, wenn ein Grundeigentümer für die Erschliessung und Überbauung von grob erschlossenem Land bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat.²⁸ Die genannten Bedingungen treffen in der Regel nicht auf Flächen zu, die per Definition erst langfristig baureif sind.

Umfang der Zertifikate

Der jährliche Verbrauch aus der langfristigen Reserve (definiert als Verschiebung in die Kategorie „in 5 Jahren baureif“) schwankte im Kanton Aargau in den Jahren 2000 bis 2003 zwischen 44 und 92 ha, wobei hier angenommen wird, dass laufende Neueinzonungen nicht dieser Kategorie zugerechnet wurden. Ohne einschränkende Massnahmen wird der zukünftige Verbrauch auf jährlich 40 ha geschätzt. Es wird vorgeschlagen, mit dem Zertifikatsystem den maximalen Verbrauch

- zwischen 2005 und 2010 auf jährlich 30 ha,
- zwischen 2010 und 2015 auf jährlich 22 ha,
- zwischen 2015 und 2020 auf jährlich 16 ha und
- ab 2020 auf jährlich 12 ha zu reduzieren.

Als Fünfjahreskontingente stünden zwischen 2005 und 2010 damit kantonsweit handelbare Zertifikate für die Beanspruchung von 150 ha bzw. von 60 ha (5 x 12 ha) ab 2020 zur Verfügung. Bei einer Zuteilung nach der Bevölkerungszahl würden die Fünfjahreskontingente ab 2020 bei minimal 136 m² (Gemeinde Gallenkirch) bis maximal ca. 20 000 m² (Gemeinde Wettingen) liegen.

Beispiel Gemeinde Geltwil

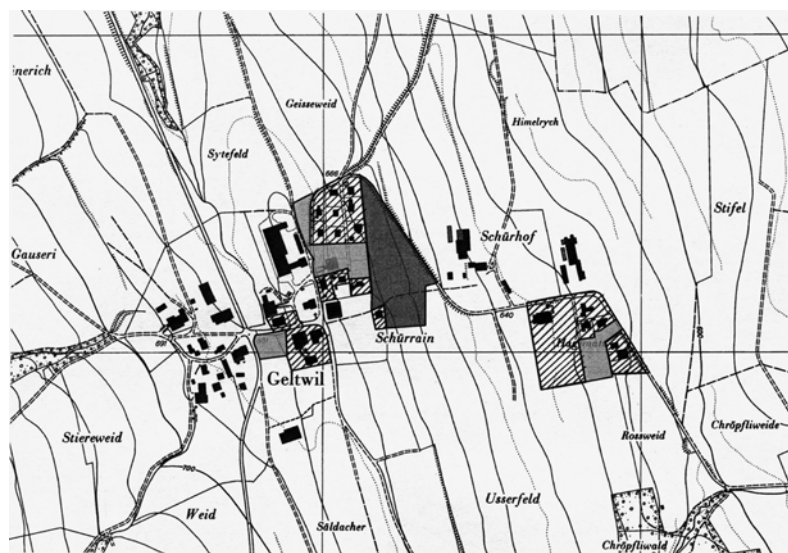
Wie sich die Einführung eines Zertifikatsystems für einzelne Gemeinden auswirken könnte, soll am Beispiel der Gemeinde Geltwil aufgezeigt werden. Geltwil wurde ausgewählt, weil es prozentual über die grösste langfristige Baugebietsreserve aller Aargauer Gemeinden verfügt (25 %) und mit ca. 160 Bewohnern eine der kleinsten Gemeinden ist. Gemäss System könnte die Langfristreserve von 15 000 m² (dunkelgraue Fläche in der nebenstehenden Abbildung) nur soweit überbaut werden, wie die Gemeinde im Besitz entsprechender Zertifikate ist. Aufgrund seiner geringen Einwohnerzahl stünde Geltwil ab 2020 ein kostenloses Fünfjahreskontingent von lediglich 175 m² zu (2005–2010: 438 m²). Die baureifen Flächen von 11 000 m² (hellgraue Flächen) würden von der Massnahme nicht betroffen.

Das Beispiel ist nicht repräsentativ für die Aargauer Gemeinden. Die Gemeinde Wettingen beispielsweise, die über keine Langfristreserven verfügt, bekäme als grösste Gemeinde mit ca. 18 500 Einwohnern ab 2020 ein kostenloses Fünfjahreskontingent von ca. 20 000 m² und damit einen erheblichen Entwicklungs- bzw. Handlungsspielraum. Dass Geltwil lediglich für einen kleinen Anteil seiner Langfristreserve kostenlose Zertifikate zur Überbauung erhält, mag ungerecht erscheinen, entspricht aber der Logik des Systems.

Es ist festzuhalten, dass die Reduktion langfristiger Reserven eine bauliche Entwicklung nicht grundsätzlich verhindert, jedoch entsteht ein Druck, diese Entwicklung verstärkt nach innen auszurichten. Dafür bieten die kommunalen Bau- und Zonenordnungen in der Regel ausreichend Spielraum. So lag beispielsweise 1995 der Ausbaugrad in den bebauten Bauzonen im Kanton Aargau bei lediglich 60 %.²⁹ Insbesondere bei kleineren Gemeinden wirkt sich eine Innenentwicklung aus Sicht der Gemeindefinanzen positiv aus, weisen doch verschiedene Untersuchungen nach, dass ein flächiges Siedlungswachstum nach aussen zu einem Vielfachen der Infrastrukturkosten einer Innenverdichtung führt.³⁰

Kleine Gemeinden werden angesichts geringer Kontingente an Flächenzertifikaten zu einer verstärkten baulichen Innenentwicklung gezwungen, selbst wenn sie über große Langfristreserven verfügen.

Ausschnitt Übersichtsplan Gemeinde Geltwil



Bebaute Bauzonen: schraffiert, baureife Bauzonen: hellgrau, langfristige Baugebietsreserven: dunkelgrau

Quelle: Baudepartement Kanton Aargau, Abt. Raumentwicklung (Reproduziert mit Bewilligung des kantonalen Vermessungsamtes Aargau vom 25. 06. 04)

Die ergänzende Anwendung von Flächenzertifikaten kann zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz beitragen. Ihr Funktionieren setzt jedoch zwingend die absolute Begrenzung des Baugebiets voraus.

Folgerungen für eine Anwendung in der Schweiz

Wie sich zeigt, ist die Übertragung des Zertifikatsystems auf den Kanton Aargau und damit auf die Schweiz mit den entsprechenden Konsequenzen im Grundsatz machbar. Die wichtigste Voraussetzung für eine hohe Lenkungswirkung, nämlich der Einbezug möglichst aller potenziell bebaubaren Flächen, ist aber nicht gegeben; die Steuerungsmöglichkeit bleibt auf die langfristigen Baugebietsreserven begrenzt. Deren Anteil an der unbebauten Bauzone liegt im Kanton Aargau bei ca. 18 %; gesamtschweizerisch wird er auf ca. 25 % beziffert, wobei diese Erhebung aus der Zeit von 1975-1987 (Bauzonen grössse) bzw. 1995 (Erstschliessungsstand) datiert.³¹

Die Beschränkung auf die Langfristreserven ist zwingend, um den Tatbestand der materiellen Enteignung auszuschliessen. Wie das Beispiel Aargau zeigt, führt dies bei Kantonen ohne einwohnerstarke Zentren ab 2020 zu überwiegend geringen Fünfjahreskontingenten. Der Anreiz, Zertifikate zu handeln, könnte angesichts der lediglich kleinen handelbaren Mengen für viele Gemeinden marginal sein. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass selbst eine Beschränkung auf die langfristigen Reserven einen weitgehenden politischen Konsens und die prinzipielle Zustimmung der Gemeinden voraussetzt.

5 Flächenzertifikate bieten Chancen bei Neuorientierung

Mit einer gesamtschweizerischen Implementierung handelbarer Flächenzertifikate auf kantonaler Ebene lassen sich die dringendsten Probleme wie fortschreitende Zersiedelung und Versiegelung nicht beheben, weil nur ein kleiner Teil des unbebauten Baulandes einbezogen werden kann. Aus übergeordneter raumplanerischer Sicht betrachtet dürfte die Einführung jedoch wünschbare Entwicklungstendenzen fördern, deren Wirkungen sich mit flankierenden politischen und planerischen Massnahmen unterstützen liessen. Dies betrifft die Einschränkung der Autonomie jeder Gemeinde, sich flächenmässig primär nach eigenen Vorstellungen zu vergrössern, sowie die verstärkte Konzentration der Besiedlung zulasten peripherer Regionen.

Diese Tendenzen würden sich massiv verstärken, wenn gleichzeitig mit der Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate eine Plafondierung der Bauzonen im heutigen Umfang eingeführt würde.

Die erwähnten Massnahmen und Tendenzen können nachfolgend nur kurz umrissen werden. Ihre Wünschbarkeit, die Steuerungsmöglichkeiten sowie die räumlichen und politischen Auswirkungen bedürfen einer vertieften Auseinandersetzung und Analyse.

Plafondierung der Bauzonenfläche

Überlegungen bezüglich einer absoluten Begrenzung der Bauzonen sind an die Frage geknüpft, ob sich das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum vom Flächenverbrauch abkoppeln lässt oder ob diese Kopplung zwingend ist. Das Leitbild Landschaft 2020 des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)³² geht von Letzterem aus, wird doch angenommen, dass neue Einzonungen bei unverändertem Standortwettbewerb unter den Gemeinden längerfristig unumgänglich sein werden. Auch in den Zielen der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates wird mit der angestrebten Stabilisierung der Siedlungsfläche auf 400 m² pro Kopf ein mögliches Bevölkerungswachstum mit deren Erweiterung verknüpft.³³

Demgegenüber wurde bereits im Rahmen des NFP Boden ein Revisionsvorschlag für das Raumplanungsgesetz formuliert, der den Umfang der Siedlungsfläche in der Schweiz in einem neuen Gesetzesartikel auf eine maximale Fläche begrenzt. Vorgeschlagen wurden die damals ausgewiesenen Bauzonen von 240 000 ha.³⁴

Die Einführung eines Zertifikatsystems liesse sich als Chance nutzen, die Bauzonen im aktuellen Umfang zu plafondieren, um auch den Druck auf eine ökologisch und ökonomisch sinnvolle bauliche Innenentwicklung zu erhöhen. Neueinzonungen blieben weiterhin realisierbar, allerdings nur unter der Bedingung einer flächengleichen Kompensation durch Auszonung.

Beschränkung der Planungsautonomie

Viele Gemeinden verfolgen mit ihrer Nutzungsplanung häufig wirtschaftliche Ziele, um zusätzliche Steuereinnahmen zu gene-

rieren und – oftmals – Partikularinteressen zu befriedigen. Die weitreichende Planungsautonomie ermöglicht es ihnen, entsprechende Entscheidungen in der Nutzungsplanung zu treffen.

Dies und der Grundsatz, allen Gemeinden vergleichbare Entwicklungsmöglichkeiten zu gewähren, wird verschiedentlich als eine der zentralen Ursachen der Zersiedelung betrachtet.³⁵ Als Beispiel für diese Ausgangslage kann der Kanton Jura gelten, wo lediglich 17 der 83 Gemeinden mehr als 1 000 Einwohner haben. Als Folge der grossen Anzahl an Kleinstgemeinden entsteht dort auch an peripher gelegenen Standorten ein Wachstumsdruck zum Erhalt von Schulen, zur Erhöhung der Steuereinnahmen usw.

Die großzügigen Bauzonenreserven und der Umstand, dass ein Bauvorhaben am Dorfrand für den einzelnen Grundeigentümer in der Regel günstiger ist als im Dorfkern, bieten einen idealen Nährboden für fortschreitende Zersiedlung.³⁶ Es scheint, als könne das Ziel einer haushälterischen Flächennutzung kaum erreicht werden, ohne die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden und damit deren Planungsautonomie zugunsten einer übergeordneten, regionalen Betrachtungsweise zu beschränken. Mit einem Zertifikatsystem bleibt die Planungshoheit im Grundsatz bestehen. Sie würde jedoch partiell begrenzt, da der Spielraum für Entwicklungsmöglichkeiten bei einer gesamthaft plafondierten Bauzonenfläche und den beschränkt zur Verfügung stehenden Zertifikaten für die Überbauung der Reserven kleiner würde.

Anpassungen am Konzept der dezentralen Konzentration

Einer der Grundpfeiler eidgenössischer Raumplanung, das Konzept der dezentralen Konzentration, konnte trotz gegenteiliger Absicht die Zersiedelung nicht verhindern – möglicherweise hat es sie gar gefördert. Kritiker werfen dem darauf beruhenden „Vernetzten Städtesystem Schweiz“ vor, das rückwärtsgewandte Wunschbild einer ländlichen, dezentralen und föderalistischen Schweiz zu pflegen, anstatt eine Raumentwicklung zu fördern, welche auf die konkreten, unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Regionen eingeht.³⁷

Notwendig wären die Entwicklung von Strategien für den Umgang mit den urbanen Realitäten der Schweiz sowie Überlegungen zur künftigen Rolle der zunehmend de-industrialisierten Regionen zwischen den großen Zentren sowie der Funktion der klassischen Randregionen. Gerade angesichts von Zersiedlung und hohem Flächenverbrauch ist die Frage zu klären, ob es aus ökonomischer und ökologischer Sicht sinnvoll ist, auch künftig jeder Region eine vergleichbare Entwicklungsmöglichkeit zu gewähren, oder ob nicht vielmehr die Entleerung bestimmter Gebiete zugunsten verstärkter Konzentrationsprozesse zu akzeptieren ist.

Es ist davon auszugehen, dass eine Plafondierung der Bauzonen in Verbindung mit der Einführung handelbarer Flächenzertifikate tendenziell zu einer stärkeren Konzentration führt, weil die Zahlungsbereitschaft für Zertifikate in den Zentren am höchsten sein wird. Demgegenüber ist deren Erwerb für kleine Gemeinden ausserhalb der Agglomerationen, die oft über große langfristige Baulandreserven verfügen, die sie ohne Zertifikate nicht überbauen dürfen, finanziell eher unattraktiv.

6 Fazit

Die Entwicklung mengensteuernder ökonomischer Instrumente im Zusammenspiel mit einer Plafondierung der Bauzonenfläche und neuen Lösungsansätzen in den Bereichen Gemeindeautonomie und dezentrale Konzentration kann für die Schweiz eine Chance bieten, auf dem Weg zu einer ressourcenschonenderen Raumentwicklung ein Stück voranzukommen.

Es besteht kein Zweifel darüber, dass dieser Weg steinig und lang ist, wird doch die Auseinandersetzung mit den angesprochenen Themen unter anderem zu Anpassungen gewisser althergebrachter föderalistischer Strukturen an übergeordnete Ziele der Nachhaltigkeit führen. Das System handelbarer Flächenzertifikate könnte als Anstoß dazu dienen, den Diskurs zu den aufgeworfenen Themen zu beleben und adäquate Antworten auf die grundsätzlichen Probleme zu finden.

Die Einführung von Flächenzertifikation bietet die Chance, grundsätzliche Fragen wie die Berechtigung der weitgehenden Planungsautonomie der Kommunen und die Zukunftsfähigkeit des Konzepts einer dezentralen Besiedlung des gesamten Landes zu diskutieren.

Anmerkungen

- (1) Die Problematik der Bauten und Anlagen außerhalb der Bauzonen soll an dieser Stelle bewusst ausgeklammert werden.
- (2) Nationales Forschungsprogramm „Boden“ (Hrsg.): Nutzung des Bodens in der Schweiz. – Bern-Liebfeld 1985-1991. = NFP Boden, Ber. 1–65; Häberli, R.; Lüscher, C.; Praplan-Chastanay, B.; Wyss, C.: Boden-Kultur: Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. Schlussbericht NFP 22. – Zürich 1991
- (3) Vgl. z.B. Schweizerischer Bundesrat (Hrsg.): Strategie Nachhaltige Entwicklung. – Bern 2002; Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.): Begrenzen, um mehr zu erreichen. Evaluation Nutzungsplanung aus Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. – Bern 2003; dass. (Hrsg.): Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung. Dokumentation ExpertInnen-Workshop. – Bern 2003
- (4) Vgl. z.B. Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz. Neuchâtel 2001
- (5) Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Publikationstabelle 48 der Bau- und Wohnbaustatistik 1995 bis 2003. Neuerstellte Gebäude mit Wohnungen/neuerstellte Wohnungen nach Kategorie und Typ der Gebäude sowie nach Kanton. – Neuchâtel 2004. Aussagen über den Split freistehende/angebauter EFH vor 1995 sind aufgrund fehlender Erhebungen nicht möglich.
- (6) Amt für Raumplanung Basel-Landschaft (Hrsg.): Kennziffern des Baulandverbrauchs nach Wohnungstypen im Kanton Basel-Landschaft 1991–2000. – Liestal 2001
- (7) Wüest&Partner (Hrsg.), Immo-Monitoring: Wohnungsmarkt. Bd. 1. – Zürich 2002
- (8) UBS Wealth Management Research: Research Note. Einzelblatt. – Zürich 2003
- (9) Vgl. z.B. Bundesamt für Raumentwicklung: Marktwirtschaftliche Instrumente, a.a.O.; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Hrsg.): Landschaft 2020 – Erläuterungen und Programm. Synthese zum Leitbild des BUWAL für Natur und Landschaft. – Bern 2003
- (10) Vgl. z.B. OECD (Hrsg.): Implementing domestic tradable permits for environmental protection. – Paris 1999
- (11) Ehrenheim, V.; Scheele, U.: Handelbare Flächennutzungsrechte. Erfahrungen mit dem US-amerikanischen Wetland Mitigation Banking und Implikationen für den bundesdeutschen Naturschutz. – Oldenburg 2003. = Univ. Oldenburg, Inst. f. VWL, Diskuss.pap. V-252-03
- (12) Vgl. z.B. Pruetz, R.: Beyond takings and givings. – Marina Del Rey, CA 2003
- (13) Ehrenheim, V.; Scheele, U.: Handelbare Flächennutzungsrechte, a.a.O.
- (14) OECD: Implementing domestic tradable permits, a.a.O.
- (15) Vgl. z.B. Bizer, K.; Ewringmann, D.; Bergmann, E.; Dosch, F.; Einig, K.; Hutter, G. (Bearb.): Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Dt. Bundestages (Hrsg.): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächenutzung. – Berlin, Heidelberg 1998; Bizer, K.; Lang, J.: Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. – Berlin 2000. = UBA-Texte 21/00; Meurer, P.: Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung von Flächennutzungen. – Frankfurt/M. 2001; Einig, K.: Mengensteuerung des Baulandangebotes durch markt-analoge Instrumente. In: Regionale Koordination der Baulandausweisung. Hrsg.: K. Einig. – Berlin 2000; Michaelis, P.: Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. Z. f. Umweltrecht (2002) Sonderheft, S. 129–135
- (16) Meurer, P.; Nagel, B.; Roller, G.: Die Eignung von Instrumenten für eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung aus ökonomischer und rechtlicher Sicht. In: Stadtökologische Forschung. Theorien und Anwendung. Hrsg.: J. Friedrichs; K. Hollander. – Berlin 1999; Schmalholz, M.: Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweiskontingente. Z. f. Umweltrecht (2002) Sonderheft, S. 158–163; Brandt, E.; Sanden, J.: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. Forschungsber. i. A. des Umweltbundesamtes. – Berlin 2003
- (17) Dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe gehören elf Gemeinden an, unter ihnen die Stadt Karlsruhe. Die Verbände wurden gegründet, um die Planungen zwischen den einzelnen Gemeinden besser abzustimmen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Ausarbeitung eines gemeinsamen regionalen Flächennutzungsplans.
- (18) Böhm, E.; Nierling, L.; Walz, R. (Bearb.); Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Hrsg.): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweiskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbandes Karlsruhe. – Karlsruhe 2002
- (19) Radermacher, J. F.; Renn, O.; Kaule, G.; et al. (Bearb.): Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (Hrsg.): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. – Stuttgart 2004
- (20) Bättig, C.; Kemmler, A.: Kontingente als Instrument zur Steuerung der Bodenversiegelung. In: Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspolitik. – Bern 2002, S. 439–495
- (21) Die Bundesregierung (Hrsg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – Berlin 2002(22)
- (22) siehe auch Beitrag León i.d.H.
- (23) Radermacher et al.: Neue Wege, a.a.O., S. 32ff.
- (24) Baudepartement Kanton Aargau, Abt. Raumentwicklung (Hrsg.): Stand der Erschliessung 2003. Erläuterungsbericht und gemeindeweiser Nachweis. – Aarau 2004
- (25) Die Berechnung beruht auf folgenden Überlegungen: Alle im Jahr 2000 bzw. 2002 erstellten freistehenden und angebauten Einfamilienhäuser werden mit der im Kanton Basel-Landschaft erhobenen durchschnittlichen Parzellengröße für den jeweiligen Einfamilienhaustyp multipliziert. Zu diesen Parzellengrößen von 670 m² bzw. 340 m² wird ein außerhalb der Parzelle liegender Erschließungsanteil von ca. 20 % bzw. 15 % angenommen. Als theoretischer Flächenbedarf resultiert daraus, je nach Haustyp, ein Wert von 800 m² bzw. 390 m².
- (26) Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Publikationstabelle 48, a.a.O.
- (27) BGE 113 Ib 135, 1987
- (28) BGE 109 Ib 17, 1983
- (29) Regierungsrat des Kanton Aargau (Hrsg.): Richtplanung Kanton Aargau. Raumordnungskonzept. – Aargau 1995. Der Ausbaugrad bezeichnet das Verhältnis zwischen realisierter und zulässiger Geschossfläche innerhalb der bebauten Bauzonen.
- (30) Vgl. z.B. EcoPlan (Bearb.); Bundesamt für Raumentwicklung (Hrsg.): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht. – Bern 2000
- (31) BRP; EJPD (Hrsg.): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. – Bern 1996
- (32) Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft: Landschaft 2020, a.a.O.
- (33) Die angestrebte Stabilisierung der Siedlungsfläche auf dem heutigen Stand von 400 m² pro Kopf ist ein Fortschritt, weil damit erstmals eine kontrollierbare Zielgröße vorliegt. Die Definition impliziert jedoch, dass ein Bevölkerungswachstum mit einer Ausweitung der Siedlungsfläche einhergehen muss.
- (34) Keller, B.: Bauzone und Siedlungsgebiet. Vorschläge zur Revision des Raumplanungsgesetzes. – Bern, Liebfeld 1990. = NFP Boden, Ber. 59
- (35) Vgl. z.B. Bertschi, M.: Dimensionierung der Bauzonen: Eine Standortbestimmung aufgrund der Umsetzung von Art. 15 lit. B RPG. DISP (2002) 149, S. 13–18
- (36) Bundesamt für Raumentwicklung: Begrenzen, a.a.O.
- (37) Capol, J.; Schmid, C.: Die Fiktion eines Städtetetzes. Collage spezial (1997), S. 29–32