

«Durabilitas» 2016

Wie sich der Bodenverbrauch stoppen lässt

Instrumente zur nachhaltigen Nutzung des Bodens

«Durabilitas» 2016

Wie sich der Bodenverbrauch stoppen lässt
Instrumente zur nachhaltigen Nutzung des Bodens

Autor:

Josef Estermann

Gastautoren:

Em. Prof. René L. Frey | Universität Basel

Claude Lüscher | Raumplaner und Agronom | arcoplan

Prof. Dr. Gerd Wolff | Institut für Geotechnik der Universität Stuttgart

Prof. Dr. Pierre-Alain Rumley | Universität Neuenburg

Arbeitsgruppe:

Josef Estermann | ehem. Stadtpräsident von Zürich | Dozent für Urbanistik

Sophie Michaud Gigon | Secrétaire romande und Mitglied der Geschäftsleitung von Pro Natura

Martin Rohner | Vorsitzender der Geschäftsleitung Alternative Bank Schweiz

Prof. Dr. Stéphane Nahrath | Hochschulinstitut für Öffentliche Verwaltung (IDHEAP-UNIL)

Dr. Markus Gmünder | Geschäftsführender Partner des Instituts für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB)

Björn Schaub | Geschäftsführer Netzwerk Raumplanung

Ruedi Stähli | Bundesamt für Umwelt BAFU | Projektleiter Bodenstrategie Schweiz

Herausgeberin:

sanu durabilitas

Schweizerische Stiftung für Nachhaltige Entwicklung

General-Dufour-Strasse 18, 2502 Biel

www.sanudurabilitas.ch, durabilitas@sanu.ch

Fotos:

Yves Maurer Weisbrod

Publiziert mit finanzieller Unterstützung der Sophie und Karl Binding Stiftung und des Lotteriefonds des Kantons Bern.

Zitierung:

Estermann, J. (2016). *Wie sich der Bodenverbrauch stoppen lässt. Instrumente zur nachhaltigen Nutzung des Bodens*. Biel : sanu durabilitas.

Zu beziehen:

Elektronisch auf www.sanudurabilitas.ch/de/publikationen

Gedruckte Ausgabe unter Angabe der Lieferadresse per Mail an durabilitas@sanu.ch

Diese Publikation wurde auf FSC Papier gedruckt.

ISSN: 2297-6671

Inhalt

Porträt sanu durabilitas	ii
Vorwort	iii
Über den Autor	iv
1 Verfassungs- und Gesetzauftrag	1
2 Bodenverbrauch	3
3 Treiber des Bodenverbrauchs	5
4 Ziele von sanu durabilitas	11
5 Steuerungsinstrumente zur Bodennutzung	13
5.1 Instrumente erster Wahl	13
Bodenindex-Punkte	13
Bestandesschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden	16
Finanzausgleich bei Siedlungsausweitungsverzicht	17
Funktionalräumliche Organisation mit parallelen Planungskompetenzen	19
5.2 Instrumente zweiter Wahl	21
Planungsmehrwertabschöpfung, Erschließungsabgabe, Flächennutzungsabgabe, Bodenversiegelungsabgabe	21
Wohnflächenabgabe und Flächennutzungszertifikate	24
Verschärfte Finanzierungsbedingungen für Hypotheken	25
Mindestausnützungsziffern und Baulandmobilisierung	26
Kostendeckendes Mobility Pricing	28
Weitere Steuerungsinstrumente	29
6 Zusammenfassung	33
Literatur	37
Gastartikel	41
René L. Frey : Instrumente des Finanzausgleichs bei Siedlungsausweitungsverzicht	42
Claude Lüscher : Quantitativer Kulturlandschutz als Instrument zur nachhaltigen Nutzung der Ressource Boden?	45
Gerd Wolff : Das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS): Bodenqualität als Planungskriterium	47
Pierre Alain Rumley : Planung in funktionalen Räumen	51

Porträt sanu durabilitas

sanu durabilitas, eine Schweizerische Stiftung für Nachhaltige Entwicklung, ist 2012 aus der 1989 gegründeten Schweizerischen Ausbildungsstätte für Natur- und Umweltschutz (sanu) hervorgegangen. Als wissenschaftliche Denkwerkstatt zeigt sie in Zusammenarbeit mit Personen aus der Praxis und aus Bildungsinstitutionen wichtige Themen und Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz auf, erarbeitet adäquate Lösungsansätze und kommuniziert diese.

Für die Erarbeitung der ausgewählten Themen zeichnen die Arbeitsgruppen von sanu durabilitas verantwortlich. Diese bestehen aus Mitgliedern des Stiftungsrates sowie externen Experten. Sie widmen sich mit hohem Engagement der politisch ständig wichtiger werdenden Frage nach der geeigneten Bewirtschaftung der

Ressourcen des Natur-, des Sach- sowie des Human- und des Sozialkapitals unseres Landes. Für den Erhalt der Erneuerungsfähigkeit dieser Ressourcen und der friedlichen Rivalitätslösung unter allen ressourcennutzenden Gruppen unserer Gesellschaft wird die überzeugende Beantwortung dieser Frage täglich dringender.

Die resultierenden Berichte und Veranstaltungen dienen deshalb als Informationsquelle und Orientierungshilfe für Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft, Behörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, und die Ergebnisse fließen in Forschungsaufträge und Ausbildungsgänge ein. Damit die Resultate auch in der Praxis Anwendung finden, arbeitet sanu durabilitas mit dem Bildungs- und Beratungsunternehmen sanu future learning ag zusammen.

Vorwort

Ressourcen sind endlich. Wollen wir sie auch für zukünftige Generationen erhalten, müssen wir sie in einer Weise nutzen, dass sie sich wieder erneuern können. Bei der natürlichen Ressource Boden erweist sich dies aber als schwierig: Einerseits dient Boden zur Produktion von Nahrungsmitteln, er speichert Wasser, bindet Schadstoffe und dient als Lebensraum für Fauna und Flora. Andererseits bietet er Raum für Gebäude und Infrastrukturbauten. Diese letztere Nutzungsform macht den Boden jedoch für andere Funktionen unbrauchbar. Boden wird also bei einer Überbauung verbraucht und kann sich dann nicht mehr erneuern.

Da Bevölkerung und Wirtschaft auch in Zukunft wachsen werden, wird sich die Nutzungskonkurrenz um die knappe Ressource Boden verschärfen. Und weil die Umwandlung von Kulturland und naturnahen Flächen in Siedlungsflächen ökonomischen Gewinn abwirft, wird ohne Gegensteuer auch in Zukunft Boden verbraucht statt nachhaltig genutzt werden.

sanu durabilitas befasst sich als wissenschaftliche Denkwerkstatt seit ihrer Gründung mit der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen. Ihre Arbeitsgruppe Sachkapital hat sich deshalb die Frage gestellt, wie die Bodennutzung so gesteuert werden kann, dass die Siedlungsfläche nicht weiterwächst, innerhalb der Siedlungsfläche die Bodenfunktionen möglichst erhalten bleiben und die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft trotzdem erfüllt werden.

Sie hat zu diesem Zweck vierzehn interessante und bislang noch nicht oder wenig umgesetzte Instrumente zur Steuerung der Bodennutzung zusammengestellt und ihre Wirkung mit

Hilfe von Experten diskutiert. Die Resultate finden Sie in diesem Magazin «Durabilitas» zusammen mit vertiefenden Gastartikeln zu den vier vielversprechendsten Instrumenten. Gleichzeitig wurden die Instrumente und ihre verschiedenen Ausgestaltungen systematisch beschrieben und liegen nun als Faktenblätter, publiziert in unserer Reihe durabilitas.doc, vor (Institut für Wirtschaftsstudien Basel, 2016).

Ganz herzlich möchten wir uns an dieser Stelle bei den Expertinnen und Experten bedanken, ohne deren Beurteilungen, Gedanken und Anregungen wir diese Arbeit nicht hätten durchführen können: Bruno Bettoni (ehem. Allreal), Martin Boesch (Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumordnungspolitik, Universität St. Gallen), Lukas Bühlmann (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN), René Frey (Universität Basel), Christine Hürzeler (Bundesamt für Raumentwicklung ARE), Andreas Loepfe (Center for Urban & Real Estate Management, Universität Zürich), Marco Salvi (avenir suisse), Peter Schmid (Allgemeine Baugenossenschaft Zürich ABZ), Doris Sfar (Bundesamt für Wohnungswesen BWO), Michèle Tranda-Pittion (TOPOS urbanism), Felix Walter und Elvira Hänni (Ecoplan), Joris Van Wezemaal (Pensimo) und Brigit Wehrli-Schindler (Leitungsgruppe NFP 65 « Neue urbane Qualität »).

Wir hoffen, dass das vorliegende Magazin und die Faktenblätter möglichst vielen Akteuren mit Bezug zum wichtigen Thema Bodennutzung dienen wird.

Biel, 10. Oktober 2016



Prof. Dr. Peter Knoepfel
Stiftungsratspräsident



Elisabeth Karrer
ehem. Geschäftsführerin

Über den Autor

Josef Estermann

Josef Estermann (1947) studierte Rechtswissenschaft an der Universität Zürich. Er arbeitete als Planungs- und Baujurist: auf der Baudirektion des Kantons Luzern, im Stadtplanungsamt Zürich und später freiberuflich als Berater in Bau- und Planungsfragen sowie als nebenamtlicher Bau-richter. Als Gemeinderat der Stadt Zürich präsierte er die wichtigsten Kommissionen in Bau- und Planungsfragen. 1990 wurde er zum Stadtpräsidenten gewählt. Er übte sein Amt 12 Jahre lang aus und war u.a. für Kultur und Stadtentwicklung zuständig. Er gehörte während zwölf Jahren auch dem Rat für Raumordnung des Bundes an. Seit seinem Rücktritt arbeitet er als freiberuflicher Urbanist und nimmt Lehraufträge an verschiedenen Hochschulen wahr.



Verfassungs- und Gesetzesauftrag

Vor bald einem halben Jahrhundert wurde der Raumplanungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen und zehn Jahre später das Raumplanungsgesetz beschlossen. Zentrales Anliegen der Raumplanung ist die Eindämmung des Bodenverbrauchs. Sie entspricht dem ersten der Ziele, auf die das Raumplanungsgesetz Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet: „der haushälterischen Nutzung des Bodens“. Bei steigenden Nutzungsansprüchen und sich ständig verschärfender Nutzungskonkurrenz ergibt es sich unmittelbar aus dem Verfassungsauftrag (Tschannen 2010a, Art. 1 Rz 13, 15).

Das Ziel der haushälterischen Bodennutzung besitzt nicht allein einen quantitativen, sondern auch einen qualitativen Aspekt. Es verlangt eine optimale räumliche Zuordnung der Bodennutzungen und, um die Multifunktionalität des Bodens auf lange Sicht zu erhalten, Siedlungsentwicklung nach innen und die Konzentration der Siedlungstätigkeit in kompakten, gut erschlossenen Bauzonen (RPG Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b sowie Tschannen 2010a, Art. 1 Rz 15f.).

Raumplanung dient auch dem Umweltschutz. Das Raumplanungsgesetz verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden darauf, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben „auf die natürlichen Gegebenheiten sowie die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu achten“ (RPG Art. 1 Abs 1 in fine). Umwelthanliegen und menschliche Bedürfnisse sind gleichwertig zu berücksichtigen (Tschannen 2010a, Art. 1 Rz 24). Neben den Planungszielen enthalten die Planungsgrundsätze weitere ökologische Anliegen: Kulturland, insbesondere Fruchtfolgeflächen, sollen erhalten bleiben, naturnahe Landschaften geschützt werden

Das zentrale Anliegen der Raumplanung ist die Eindämmung des Bodenverbrauchs. Sie entspricht dem ersten der Ziele, auf die das Raumplanungsgesetz Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet: „der haushälterischen Nutzung des Bodens“.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass ökologische und sozioökonomische Ziele mit den traditionellen Instrumenten der Flächennutzungsplanung nur sehr beschränkt umzusetzen sind.

und die Waldfunktionen gewährleistet sein (RPG Art. 3 Abs 2, lit. a, d und e sowie Tschannen 2010b, Art. 3 Rz 48ff.).

Aus Sicht des Umweltschutzes kommt der Raumplanung instrumenteller Charakter zu. Dies gilt vor allem für den Bereich der Umweltvorsorge. So verpflichtet das Raumplanungsgesetz die Planungsbehörden dazu, mit ihren Massnahmen den Schutz

der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser und Wald zu unterstützen (RPG Art. 1 Abs 2 lit. a).

Raumplanung verfolgt gleichzeitig sozioökonomische Ziele. Sie stellt Siedlungsflächen zur Verfügung. Dabei soll auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft geachtet werden. Die bedürfnisgerechte Versorgung mit Wohnungen und Gütern gehört denn ebenfalls zu den Planungsgrundsätzen.

Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Raumplanungsgesetz zeigen, sind ökologische und sozioökonomische Ziele mit den traditionellen Instrumenten der Flächennutzungsplanung nur sehr beschränkt umzusetzen. Diese reichen nicht aus, um den Verfassungsauftrag der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu erfüllen (Schweizerischer Bundesrat 1987: 69). Das Raumplanungsgesetz schafft weder „den nötigen Rahmen für eine nachhaltigere Entwicklung“ noch setzt es „die hierfür erforderlichen Impulse“ (Schweizerischer Bundesrat 2008: 4). Schon in den 1980er Jahren hatte eine Expertenkommission deshalb eine bessere Abgrenzung von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet, landwirtschaftliche Vorrangflächen, die Aufnahme von Umweltschutzbestimmungen ins

Bauzonenregime, Massnahmen gegen die Bau-
landhortung u.a.m. vorgeschlagen. Gleichzeitig
wurde auf Zusammenhänge mit dem bäuerlichen

Bodenrecht, dem Fiskalrecht und den Anlagevor-
schriften für institutionelle Anleger hingewiesen
(zur Geschichte des Raumplanungsrechts vgl.
Ruch 2010, Einleitung Rz 75ff.).

Bodenverbrauch

Zur Bodennutzung in der Schweiz hat das Bundesamt für Statistik letztes Jahr Auswertungen und Analysen aus der Arealstatistik publiziert (Bundesamt für Statistik 2015a). Danach nahm die Siedlungsfläche zwischen 1985 und 2009 um 23,4% zu. Mit 584 km² überstieg die Zunahme die Fläche des Genfersees. Während die Wohnbevölkerung innerhalb 24 Jahren um

Während die Wohnbevölkerung zwischen 1985 und 2009 um 17,5% wuchs, dehnte sich das Wohnareal um ganze 44,1% aus. Sein Wachstum übertraf damit dasjenige der Wohnbevölkerung um das Zweieinhalbfache.

17,5% wuchs, dehnte sich das Wohnareal um ganze 44,1% aus (Bundesamt für Statistik 2015a: 8; 11). Sein Wachstum übertraf damit dasjenige der Wohnbevölkerung um das Zweieinhalbfache.

Je städtischer eine Region ist, umso geringer ist die Siedlungsfläche, die auf eine Person entfällt. Das vielleicht deutlichste Bild liefert die Siedlungsfläche pro Einwohner und Arbeitsplatz. Diese nimmt von den Kernstädten und Nebenzentren über die Agglomerationsgemeinden bis zu den Randregionen stetig zu. Während die Siedlungsfläche pro Person und Arbeitsplatz im Kanton Basel-Stadt bei 80 m² liegt, erreicht sie im Kanton Jura nahezu 600 m². Werte unter 200 m² weisen die Kantone Basel-Stadt, Genf, Zug und Zürich auf, Werte von 400 m² und mehr die Kantone Appenzell Innerrhoden, Fribourg, Uri, Wallis, Graubünden und Jura (Bundesamt für Statistik 2015a: 18, insbesondere Graphik 2.8).

Die Zunahme der Siedlungsfläche fiel in der ersten Beobachtungsphase (1979/85-1992/97) höher aus als in der zweiten (1992/97-2004/09). Sie betrug in den ersten zwölf Jahren 13% und in den zweiten 9,2% (Bundesamt für Raumentwicklung 2014b: 5). In die erste Phase

fallen der Börsencrash von 1987, eine rezessionsbekämpfende Niedrigzinspolitik und ein preistreibender Boom des Immobiliensektors. Niedrigzinspolitik und Immobilienboom führten anfangs der neunziger Jahre zu einer Inflation von über 5%, zum Platzen der Immobilienblase und einer tiefen Rezession, die den Bodenverbrauch dämpfte.

Der Zuwachs an Siedlungsflächen konzentrierte sich schwerpunktmässig auf die Agglomerationsgürtel der Metropolregionen und ihr periurbanes Umfeld. Er trieb den Agglomerationsprozess und die Dezentralisierung weiter voran.

Prozentual wiesen eher ländliche Bereiche, so etwa die Gebiete rund um Fribourg und Luzern, vor allem zwischen Neuenburger- und Murtensee und zwischen Sempacher- und Baldeggersee, das grösste Siedlungsflächenwachstum auf. Der Vergleich von absoluten und relativen Werten verdeutlicht, dass ein Zuwachs an Siedlungsfläche sich bei kleinerem Vorbestand (im eher dünn besiedelten Gebiet) in den Veränderungsdaten stärker manifestiert als bei grossem Vorbestand (in Gross- und Mittelzentren). Zudem können überdurchschnittliche Veränderungsdaten in ähnlicher Höhe die verschiedensten Ursachen haben.¹

Der Zuwachs an Siedlungsflächen konzentrierte sich schwerpunktmässig auf die Agglomerationsgürtel der Metropolregionen und ihr periurbanes Umfeld. Er trieb damit die Dezentralisierung weiter voran.

¹ Die Kantone Basel-Stadt, Luzern und Wallis weisen eine ähnlich hohe Veränderungsrate aus. In Basel-Stadt erklärt sie sich bei praktisch gleichbleibender Siedlungsfläche mit Bevölkerungsrückgang und Arbeitsplatzverlust. In den Kantonen Luzern und Wallis liegen ihr überproportionaler Flächenzuwachs und starkes Bevölkerungswachstum zugrunde. – Umgekehrt wirkt sich eine hohe Arbeitsplatzzunahme im Allgemeinen sehr günstig auf die Veränderungsrate für die „Siedlungsfläche pro Einwohner und Arbeitsplatz“ aus (Beispiele Zug und Schwyz). Vgl. zur Entwicklung von Siedlungsflächen, Bevölkerung und Arbeitsplätzen Bundesamt für Statistik (2015a: 18-20) sowie Bundesamt für Raumentwicklung (2014: 8-10, 21f).

Neue Siedlungen sind zu 89,3% auf Landwirtschaftsflächen, vor allem auf Naturwiesen und Ackerflächen, entstanden. Sie bestehen zu 63,4% aus Gebäude- und zu 21,9% aus Verkehrsflächen. In die restlichen 14,7% teilen sich Erholungs- und Grünanlagen und das Industrie- und Gewerbeareal (Bundesamt für Statistik 2015a: 13f.).

Neue Siedlungen sind zu 89,3% auf Landwirtschaftsflächen, vor allem auf Naturwiesen und Ackerflächen, entstanden.

Die Landwirtschaftsfläche verringerte sich zwischen 1985 und 2009 um 5,4%. Dies entspricht im Landesdurchschnitt einem Verlust von 1,1 m² pro Sekunde. In der Talzone, so insbesondere im Mittelland, geht der Verlust fast vollständig auf neue Siedlungsflächen zurück. In höheren Lagen liegen die Ursachen hauptsächlich in der Aufgabe der Bewirtschaftung und der nachfolgenden Verwaldung. In der Talzone verlor die Landwirtschaft im Übrigen nicht nur 1,1 m² pro Sekunde, sondern das Doppelte, 2,2 m². Auch ist der Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche im Mittelland mehr als doppelt so hoch als im Landesdurchschnitt, nämlich 16% (Bundesamt für Statistik 2015a: 12; 25ff.).

Treiber des Bodenverbrauchs

Bodenverbrauch meint die Umwandlung von Kulturland und naturnahen Böden in Siedlungsfläche. Von „Verbrauch“ wird gesprochen, weil mit der Überbauung des Bodens der Boden zerstört wird: Er büsst seine Fruchtbarkeit ein, Tiere und Pflanzen verlieren ihren Lebensraum, die Regulations- und Ausgleichsfunktionen des Bodens werden gestört und beeinträchtigt.

Wirtschaftlich stellt die Umwandlung von Kulturland oder naturnahen Böden in Bauland eine Aufwertung dar – die sogenannte Grundrente² erhöht sich und wirft Gewinn ab.

Umgekehrt haben die ökologischen Dienstleistungen des Bodens, die über Jahrhunderte allen selbstverständlich und unentgeltlich zur Verfügung standen, keinen Preis. Deshalb muss der Schaden, den die Schmälerung und Zerstörung von Naturkapital anrichtet, von den Wirtschaftssubjekten nicht in ihre Kosten-Nutzen-Rechnung einbezogen werden. Er bleibt „extern“.

Im zusammenfassenden Bericht des ersten Nationalen Forschungsprogramms zur Nutzung des Bodens in der Schweiz gelangte die Expertengruppe zum Schluss:

„Unsere Gesellschaft begünstigt die ökonomischen auf Kosten der ökologischen Funktionen des Bodens“ (Häberli et al. 1992: 28). Dass der Markt jene Nutzungen bevorzugt, für die ein Grundstückskäufer den höchsten Preis zu zahlen bereit ist, entspricht der Marktlogik. Wie Fallstudien zeigen, neigt aber auch die öffentliche Hand – insbesondere auf Gemeindeebene – dazu, fiskalischen und wirtschaftspolitischen Interessen vor ökologischen und sozialen Anliegen Vorrang einzuräumen (Knoepfel et al. 2012: 426ff.).

Der allgemeinste Ausdruck dieser Entwicklung sind die im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung überproportional zunehmenden Siedlungsflächen.³

Der Bodenverbrauch ist der Niederschlag jener vielfältigen Ansprüche an Boden und Raum, die sich in hoch selektiven immobilienwirtschaftlichen und Planungsprozessen, in Investitions- und in Umsetzungsentscheidungen durchsetzen konnten. Diese sind von miteinander verwobenen Rahmen- und Umweltbedingungen beeinflusst. Dazu gehören *volkswirtschaftliche Parameter wie die gesamtwirtschaftliche Produktion und das Volkseinkommen, die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Anlage suchende Geldmenge, die Bodenrendite im*

Vergleich zur Rendite anderer Anlageklassen, die Kreditversorgung und das Zinsniveau. Auf den Bodenverbrauch wirken sich aber auch die Bevölkerungsentwicklung, die Art der Siedlungsentwicklung, die Verfügbarkeit von Bauland und nicht zuletzt gesellschaftliche Prozesse aus.

Die Schweiz weist eine hohe Wettbewerbsfähigkeit auf. Ihre Wachstumschancen sind intakt. Sie besitzt unter den OECD-Ländern nach Norwegen und Luxemburg das dritthöchste kaufkraftbereinigte BIP pro Einwohner (Bundesamt für Statistik 2015b: 16ff.). Die Wohneigentumsquote liegt im internationalen Vergleich jedoch erstaunlich tief (Schellenbauer und Salvi 2015). Die Mehrzahl der Bewohnerinnen und Bewohner

² Die Grundrente widerspiegelt als Residualgrösse den Nettoertrag, der sich aus der wirtschaftlichen Bodennutzung ergibt.

³ Wohl verlangsamte sich ihr Wachstum in der zweiten Phase der Beobachtungsperiode. In den Grossregionen ist der Flächenkonsum pro Person sogar weitgehend stabil. Doch in den periurbanen ländlichen Regionen und in den Agrargemeinden beschleunigte sich die Zunahme in der zweiten Periode, obwohl das Bevölkerungswachstum sich gleichzeitig halbierte. Auch nahm die Zahl der Raumplanungsregionen mit problematischer Entwicklung um 50% zu (Bundesamt für Raumentwicklung 2014b: 18f.; 22).

sind Mieter. Allerdings nahm die Zahl der Wohneigentümer seit der Jahrtausendwende um mehr als ein Viertel zu.

Seit mehr als fünfzehn Jahren herrscht auf dem Immobilienmarkt für Wohneigentum denn auch ein Boom (Centola und Hasenmaile 2016: 7). Wurden 2001 noch 16'000 neue Wohneinheiten nachgefragt, waren es 2008 über 25'000. Die Nachfrage nach Wohneigentum ging in den letzten Jahren leicht auf knapp 23'000 Einheiten zurück (ibid. 8). Auch bei den Mietwohnungen stiegen Preise und Mieten seit über zehn Jahren kontinuierlich an (ibid. 4; 67f.). Ihr Zuwachs fiel noch stärker aus als beim Wohneigentum. Sie nahmen von 7'000 Einheiten (2001) auf 24'000 Einheiten (2015) zu. Gleichzeitig stieg ihr Anteil an den neuerstellten Wohnungen von 30% auf über 50% (ibid. 26, insbesondere Abb. 72). Der Grund dafür liegt in den Ausschüttungen auf Immobilienanlagen. Seit der Jahrtausendwende übertreffen diese die Renditen sicherer Anleihen deutlich. In der Finanz- und Eurokrise öffnete sich die Schere erneut. Der Anlagenotstand in einem Tiefzinsumfeld und die Negativzinsen der Nationalbank treiben Investoren bis heute auf den Immobilienmarkt (ibid. 67f.). Dementsprechend dehnte und dehnt sich das Flächenangebot weiter aus.

Allerdings liegen die Preise für Renditeigenschaften auf sehr hohem Niveau. In den Grossregionen bildeten sich eigentliche Hotspots. Die überhöhten und nicht nachhaltigen Preise (ibid. 15; 17)⁴ und die staatlich angeordnete „Selbstregulierung“ der Banken haben die Nachfrage nach Wohneigentum gedämpft. In den Hochpreisregionen wurde die Produktion von Wohneigentum seit Sommer 2011 um 39% reduziert (ibid. 11). Dabei handelt es sich aber eher um eine „Normalisierung“. Insgesamt wächst der Bestand an Wohneigentum weiterhin jährlich um „respektable 1,1 Prozent“ (ibid. 10).

Die Nachfrage nach Wohnflächen wird auch von der Bevölkerungsentwicklung gestützt. Die Schweiz ist eines der Länder mit der höchsten Bevölkerungszunahme. Nach Aufgabe des Euro-Mindestkurses und den davon ausgelösten

Strukturanpassungen sind Beschäftigung und Arbeitsmigration gesunken; der Rückgang bei der Arbeitsmigration wird jedoch durch wachsende Flüchtlingsströme wettgemacht. Beim Wohneigentum dürfte die Nachfrage nach neuen Wohnungen infolge des Pillenkicks und der fortschreitenden Überalterung mittelfristig um rund einen Drittel auf das Niveau des Jahres 2001 zurückfallen (ibid. 8). Was fehlte und fehlt, sind vor allem Wohnungen in den tieferen Preissegmenten (ibid. 23f).

Da sich die wirtschaftliche Dynamik und auch das Bevölkerungswachstum weltweit auf die Metropolregionen konzentrieren, findet hier auch die intensivste Siedlungsentwicklung statt. Innerhalb der Grossregionen richtet sich die Nachfrage stark auf die Zentren und ihr Umland, wo freie

Beim Wohneigentum dürfte die Nachfrage nach neuen Wohnungen mittelfristig um rund einen Drittel auf das Niveau des Jahres 2001 zurückfallen.

Flächen knapp sind. Entsprechend hoch sind hier die Preise. Höhere Bodenpreise bedingen auch eine höhere Ausnützung. So ist die bauliche Dichte im Zentrum zwei- bis viermal so hoch als an der Peripherie.⁵ Je nachdem, wie kompakt ein Raum und wie leistungsfähig sein Erschliessungssystem ist, ergeben sich grosse Unterschiede sowohl beim Siedlungsflächenverbrauch als auch beim ökologischen Fussabdruck.

Auch in der Schweiz hat sich die Siedlungsentwicklung auf die Grossregionen konzentriert. Dabei sind Mieten und Bodenpreise in den Zentren und in den zentrumsnahen Gebieten so angestiegen, dass sowohl der Mietwohnungsbau als auch Wohneigentumsprojekte ins preisgünstigere Umland abgedrängt wurden (Centola und Hasenmaile 2016: 14; 27). Es bildete sich ein Bruch

Die Siedlungsplanung erfolgt daher nicht aus einer funktionalen Raum umfassenden Gesamtsicht einer Region. Sie spiegelt vielmehr die partiellen Sichten konkurrierender Gemeinden, die in erster Linie Standortpolitik betreiben und auf Steuersubstrat bedacht sind.

⁴ Als überhöht erscheinen die Bodenpreise, weil sie sich zu stark von der Einkommensentwicklung abgekoppelt haben und langfristig nicht nachhaltig sein können. (Centola und Hasenmaile 2016: 15; 17).

⁵ Es gilt auch das Umgekehrte: Je peripherer ein Standort, umso extensiver wird er genutzt (Häberli et al. 1992: 52f.).

zwischen Hochpreisregionen und Umland. In den Hochpreisregionen sind die Nachfrage und der Bau von Wohneigentum deutlich zurückgegangen.⁶ Die hohen Preise und die verschärften Anforderungen an die Finanzierung von Wohneigentum haben insbesondere auf den flächenintensiven Einfamilienhausbau durchgeschlagen.⁷ Gleichzeitig hat sich ein Teil der Nachfrage dem Preisgefälle entlang in Randlagen verschoben. Das grösste Bevölkerungswachstum weisen Gemeinden auf, die nach Kriterien der regionalen Erreichbarkeit zur dritten Güteklasse gehören.⁸ Das massive Preisgefälle zwischen Zentrum und Rand trägt somit wesentlich zur Zersiedelung bei.⁹

Über das Angebot an Bauland bestimmt die öffentliche Hand. Sie legt fest, wo und wie gebaut werden darf, und spurt damit auch den Bodenverbrauch vor. In der Schweiz ist die Nutzungsplanung in fast allen Kantonen an die Gemeinden delegiert. Die Siedlungsplanung erfolgt daher nicht aus einer den funktionalen Raum umfassenden Gesamtsicht einer Region. Sie spiegelt vielmehr die partiellen Sichten konkurrierender Gemeinden, die in erster Linie Standortpolitik betreiben und auf Steuersubstrat bedacht sind. Das Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage in den Zentren und in zentrumsnahen Gebieten und eine überreichliche Baulandverfügbarkeit in periurbanen und ländlichen Bereichen erzeugen denn auch jenes Preisgefälle, dem entlang Bodenverbrauch und Zersiedelung fortschreiten.

Die öffentliche Hand ist am Siedlungsflächenwachstum am und über den Siedlungsrand hinaus nicht allein durch Planungsfestlegungen beteiligt. Sie unterstützt den Bodenverbrauch auch insofern, als sie die Kosten für Erschliessung und Verkehr mitfinanziert. Diese fallen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher aus als anderswo. Der Bundesrat bestätigte denn auch im Erläuternden Bericht zur Revision des RPG, dass die Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand an

Erschliessung und Verkehr eine „deutlich dezentralisierende Wirkung“ besitze (Schweizerischer Bundesrat 2008: 13f.).

Schliesslich wird extensives Wohnen und damit ein hoher Siedlungsflächenverbrauch auch vom Steuerrecht begünstigt. Kantonale und eidgenössische Regelungen sehen vor, dass bei tief angesetztem Eigenmietwert Schuldzinsen und Unterhaltsleistungen vollumfänglich vom Einkommen abgezogen werden können. Dieser Steuervorteil erklärt denn auch, weshalb auf eine Amortisation der 1. Hypothek häufig verzichtet wird (Schwarz 2013). Die steuerliche Begünstigung des Wohneigentums und die „Subventionierung“ der Erschliessungs- und Verkehrskosten erhöhen die kalkulatorische Tragbarkeit der Hypothekarlast. Einfamilienhäuser weisen einen besonders hohen Landanteil und eine tiefe Ausnutzung auf. Im ländlichen Raum dominieren sie auch heute noch. Umso höher fällt hier der Siedlungsflächenanteil pro Person aus.

Einen umgekehrten Effekt auf die kalkulatorische Tragbarkeit von Wohneigentum zeitigen die verschärften Finanzierungsbedingungen bei der Hypothekarvergabe. Die Senkung der Belehnungsgrenze auf 80% und die verkürzte Amortisationsfrist haben die Anforderungen an Einkom-

Die steuerliche Begünstigung des Wohneigentums und die „Subventionierung“ der Erschliessungs- und Verkehrskosten erhöhen die kalkulatorische Tragbarkeit der Hypothekarlast.

men und Vermögen spürbar erhöht. Davon betroffen sind insbesondere junge Haushalte. In den Hochpreisregionen kann sich nur noch ein knappes Fünftel der Haushalte eine durchschnittliche Eigentumswohnung leisten (Keating und Hasenmaile 2014: 8). Die Verschärfung der Finanzierungsbedingungen und das Hochpreisniveau führten einerseits zu einer Abschwächung der Nachfrage nach Wohneigentum; sie leisteten andererseits Ausweichbewegungen an den billigeren, jedoch flächenintensiven Rand Vorschub.

⁶ Sie liegen im langjährigen Vergleich aber immer noch auf respektablem Niveau.

⁷ 2016 sollen noch 7'400 neue Einfamilienhäuser auf den Markt kommen. Ihr Anteil beläuft sich noch auf knapp ein Drittel des Neuzugangs beim Wohneigentum (Centola und Hasenmaile 2016: 10f.).

⁸ Im „Immobilienmarkt 2014“ der Credit Suisse wurde deshalb der Schluss gezogen, dass die Gefahr einer fortschreitenden Zersiedelung wachse (Keating und Hasenmaile 2014: 11).

⁹ Dies stellte der Bundesrat im „Erläuternden Bericht“ zur Revision des Raumplanungsgesetzes fest (2008: 13f.). Dabei führte er auch an, dass die Kosten für den Bau eines Einfamilienhauses auf der „grünen Wiese“ im Vergleich zu jenen einer gleich grossen Wohnung in der Stadt wesentlich tiefer seien.

Die Verschärfung der Finanzierungsbedingungen und das Hochpreisniveau führten einerseits zu einer Abschwächung der Nachfrage nach Wohneigentum; sie leisteten andererseits Ausweichbewegungen an den billigeren, jedoch flächenintensiven Rand Vorschub.

Das Angebot und die Nachfrage nach Wohnflächen und damit der Siedlungsflächenverbrauch werden schliesslich von gesellschaftlichen Idealen und Wertvorstellungen und persönlichen Präferenzen beeinflusst. Wohnen ist weit mehr als ein Grund- oder Existenzbedürfnis; es ist eine Selbstverwirklichungs- und Selbstdarstellungsmöglichkeit und besitzt Symbolwert. Der wachsende Wohlstand und die zunehmende Individualisierung haben die Möglichkeit, seinen Lebensstil zu wählen, stark erweitert. Siedlungs- und Wohnformen, Lage und Nachbarschaft, Grösse und Gestaltung repräsentieren diesen Lebensstil (Siebel 2015: 212ff. sowie SCAN 2002: 19ff.; 31ff.). Natürlich setzt die Wahrnehmung von Optionen materielle und kulturelle Ressourcen voraus. Diese sind nach wie vor sehr ungleich verteilt und spiegeln den sozialen Status einer Person wider. Aber die Unterschiede beruhen weniger auf schichtspezifischer Zuschreibung als auf den Ressourcen, welche sich die Einzelnen über das Bildungs- und Beschäftigungssystem zu sichern und zu erwerben verstehen.

Der wachsende Wohlstand und die zunehmende Individualisierung haben die Ansprüche an das Wohnen verändert. Einerseits hat sich die

Wohnen ist weit mehr als ein Grund- oder Existenzbedürfnis; es ist eine Selbstverwirklichungs- und Selbstdarstellungsmöglichkeit und besitzt Symbolwert.

Haushaltsgrösse von durchschnittlich 2,93 Personen im Jahr 1970 (bzw. 3,92 im Jahr 1930) auf 2,26 Personen im Jahr 2012 verringert. 65% der Haushalte sind Ein- und Zweipersonenhaushalte. Das BFS prognostiziert, dass ab dem Jahr 2020 die Mehrheit der Bevölkerung in Ein- und Zweipersonenhaushalten lebt (Bundesamt für Statistik 2015c: 47). Andererseits haben sich sowohl das Wohnareal pro Einwohner als auch die Wohnfläche pro Person erheblich vergrössert. Das Wohnareal pro Einwohner stieg zwischen 1985 und 2009 um 44,1% von 110 m² auf 135 m² und nahm damit zweieinhalb Mal so stark zu wie die Bevölkerung. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person betrug 1980 noch 34 m²; bis 2012 kletterte sie auf 45 m² (Bundesamt für Statistik 2015a: 15). So sind die Wohnungen grösser und die Haushalte kleiner geworden, was nicht allein mit der Individualisierung, sondern auch mit der demographischen Alterung bzw. der Erhöhung des Durchschnittalters zu tun hat. Alle diese Faktoren schlagen sich auch im Siedlungsflächenverbrauch nieder.

So sind die Wohnungen grösser und die Haushalte kleiner geworden, was nicht allein mit der Individualisierung, sondern auch mit der demographischen Alterung bzw. der Erhöhung des Durchschnittalters zu tun hat.

Treiber des Bodenverbrauchs:

Wirtschaftliche Faktoren	(heutige) Auswirkungen auf Flächenangebot
Globales Wirtschaftswachstum und BIP / Volkseinkommen	Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand fördern Flächenwachstum
Geldmenge, relative Attraktivität des Immobilienmarktes	Anlagenotstand begünstigt Immobilienanlagen und den Bau von Eigentums- und Mietwohnungen
Kreditversorgung, Zinsniveau	Tiefes Zinsniveau vergrößert Nachfrage nach (flächenintensivem) Wohneigentum
Finanzierungsanforderungen	Finanzierungsanforderungen schränken Tragbarkeit ein
Immobilienmarkt, Grundstückspreise	Hohe Grundstückspreise wirken nachfragehemmend, drängen an den billigen Rand

Gesellschaftliche Faktoren	(heutige) Auswirkungen auf Flächenangebot
Bevölkerungswachstum, Demografie, Migration	vergrößern die Nachfrage und umgehend das Flächenangebot
Einkommens- und Vermögensverteilung, Wohneigentumsquote	entscheiden über Standort (Zentrum / Peripherie), Standard, Miete oder Eigentum
Mobilität	ermöglicht Zersiedelung
Individualisierung, Lebensstil (Haushaltsstruktur, Wohnraumanprüche)	vergrößern die Zahl der Haushalte mit divergierenden Ansprüchen

Staatliche Regulierungen	(heutige) Auswirkungen auf Flächenangebot
Bauzonenausscheidung, Zonenregime (Ausnützung)	Zonierung schafft Baumöglichkeiten, bestimmt zulässige Dichte
Planungsorganisation, Entscheidungsstruktur	Gemeindekompetenz begünstigt disperse Siedlungsstruktur, überdimensionierte Bauzonen
Eigentumsförderung (Subventionen für Erschliessung, öV, Steuererleichterungen)	begünstigt dezentralisierende Siedlungsstruktur
Mietrecht	entzieht Bestandesmieten partiell dem Markt
Regulative Finanzierungsanforderungen	dämpfen Nachfrage, verhindern Überhitzung



Ziele von sanu durabilitas

Bevölkerung und Wirtschaft werden auch in Zukunft wachsen (Schweizerischer Bundesrat 2016: 20-21). Entsprechend nehmen die Ansprüche an den Raum und die Mobilität weiter zu. Die Nutzungskonkurrenz um den knappen Boden verschärft sich. Wie sich in den letzten Jahrzehnten erwies, sind ökologische und sozioökonomische Ziele mit dem traditionellen Instrument der Flächennutzungsplanung nur sehr beschränkt umsetzbar.

Weil die Umwandlung von Kulturland und naturnahen Flächen in Siedlungsfläche für Private und Gemeinden ökonomischen Gewinn abwirft und die ökologischen und sozialen Folgekosten des Bodenverbrauchs weder systematisch erhoben noch in die Wirtschaftlichkeitsrechnung der einzelnen Projekte einbezogen werden, neigt unsere Gesellschaft dazu, die ökonomischen Funktionen des Bodens auf Kosten der ökologischen Funktionen zu begünstigen (siehe S. 5). Ausdruck und Folge davon ist der anhaltende Bodenverbrauch.

sanu durabilitas beauftragte im Jahr 2014 eine Arbeitsgruppe damit, Instrumente zu prüfen, die den Bodenverbrauch einzudämmen erlauben. Die Arbeitsgruppe präziserte die Frage wie folgt:

Mit welchen Massnahmen kann die wirtschaftliche Nutzung des Bodens so beeinflusst werden, dass

- die Siedlungsfläche nicht weiter wächst und der Druck auf Kulturland und naturbelassene Flächen abnimmt,
 - innerhalb der Siedlungsfläche die Bodenfunktionen möglichst erhalten bleiben
- und
- die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft trotzdem erfüllt werden.

Die Arbeitsgruppe fokussierte sich auf den Bereich des Wohnens. Zwar belegen Wohnen, Arbeiten und Verkehr ungefähr gleich grosse Flächen (Bundesamt für Statistik 2011: 4). Doch bei den neuerstellten Siedlungsflächen, die im untersuchten Zeitraum zwischen 1985 und 2009 entstanden sind, handelte es sich zu 63.4% um Gebäudeareal und zu 21,9% um Verkehrsflächen. Den allergrössten Teil des Gebäudeareals bildete dabei das Wohnareal. Dieses wies mit grossem Abstand auch das höchste Wachstum auf (ibid. 4). Die Ausdehnung des Wohnareals ruft zudem nach einem erhöhten Bodenverbrauch für Erschliessung, Versorgung, Entsorgung und Einrichtungen institutioneller Art (Schulen, Horte, Sport- und Freizeitanlagen usw.). Die Fokussierung auf den Bereich Wohnen erlaubt auch eine Spezifizierung der „Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.“ Die Arbeitsgruppe stellte sich die Frage, wie das Wachstum der Siedlungsfläche, insbesondere des Wohnareals, gestoppt – trotzdem ein genügendes Angebot an Wohnungen für alle gesellschaftlichen Gruppen bereitgestellt werden kann.

Den Bodenverbrauch zu stoppen, ist ein abstraktes, rein quantitatives Ziel. Die Siedlungsfläche soll nicht weiter wachsen, es soll eine verbindliche, dauerhafte Grenze zwischen bebautem und unbebautem Gebiet gezogen werden (Bühlmann 2013: 3ff. sowie Cann 2013: 41).^{10 11} Als Folge davon bleiben Kulturland und naturnahe Böden, die ausserhalb dieser Grenze liegen, zwar erhalten. Allerdings werden bei dieser Grenzziehung Eigenheiten und Funktionen der Böden nur sehr ungenügend berücksichtigt (WSL 2015: 16f.).¹² Einerseits fehlt es dafür an einer systematischen Erhebung; andererseits ist der qualitative Bodenschutz oft nicht ins Siedlungsflächenma-

¹⁰ Die Grenze wird normativ festgelegt. Nach dem Bundesamt für Raumentwicklung soll sie den Bedarf der nächsten 30 Jahre berücksichtigen. Rückzonungen sind nur dort vorzunehmen, wo die heutigen Bauzonen diesen Bedarf übersteigen. cf. Lukas Bühlmann, Rückzonungen sind facettenreich (Bühlmann 2013: 3ff).

¹¹ Für den Kanton Basel-Landschaft wurde berechnet, dass nach Art. 15 Abs. 2 RPG 30^{bis} 50% der Wohnzonenreserven rückgezont werden müssten (Cann 2013: 41).

¹² Im Rahmen von NFP 68 soll nun eine Entscheidungsplattform für eine nachhaltige Bodennutzung entwickelt werden, bei welcher auch Kriterien des Bodenschutzes einbezogen werden (WSL 2015: 16f.).

sanu durabilitas suchte nach Massnahmen, die neben einer Eindämmung des Bodenverbrauchs auch einen möglichst umfassenden Erhalt der Böden und ihrer Funktionen sowohl bei der Ausscheidung von Bauzonen als auch innerhalb des Siedlungsgebiets gewährleisten. Als drittes Ziel gilt, dass trotz aller den Bodenverbrauch einschränkenden Massnahmen ein genügendes Angebot an Wohnungen für alle gesellschaftlichen Gruppen bereitgestellt werden muss.

nagement einbezogen (ibid. 16). Zu einer optimalen räumlichen Zuordnung der Bodennutzungen, wie Verfassung und Gesetz sie verlangen, gehört jedoch der Einbezug qualitativer Kriterien des Bodenschutzes. Nicht nur, wieviel Boden für Bauzwecke ausgeschieden wird, ist wichtig, sondern auch „wie und wo das geschieht“ (Häberli et al. 1992: 16). Die Arbeitsgruppe suchte deshalb nach Massnahmen, die neben einer Eindämmung des Bodenverbrauchs auch einen möglichst umfassenden Erhalt der Böden und ihrer Funktionen sowohl bei der Ausscheidung von Bauzonen als auch innerhalb des Siedlungsgebiets gewährleisten (cf. Spezifizierung von Ziel 1, Ergänzung durch Ziel 2).

Die Raumplanung hat neben ökologischen selbstverständlich auch sozioökonomischen Zielen zu dienen. Für den Bereich des Wohnens formuliert die Bundesverfassung das Sozialziel, dass „Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können“ (Art. 41 Absatz 1 lit. e BV). Das zweite nationale Forschungsprogramm zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung kam zum Schluss: Bei der ökonomischsten der Bodennutzungen, der Besiedlung, weist die Zuteilung der Bodennutzung an die sozialen Gruppen soziale Defizite auf. Was in den letzten Jahren neu gebaut wurde, richtet sich vorwiegend an einkommensstarke, mobile Schichten. Einkommensschwache Gruppen und Familien werden tendenziell aus den Kernstädten verdrängt (Schweizerischer Nationalfonds 2011). Die Arbeitsgruppe nahm deshalb als drittes Ziel in ihren

Zielkatalog auf, dass trotz aller den Bodenverbrauch einschränkenden Massnahmen ein genügendes Angebot an Wohnungen für alle gesellschaftlichen Gruppen¹³ bereitgestellt werden muss (Eriksson und Andersson 2010: 6ff.).

Die Arbeitsgruppe stützte sich in ihren Analysen auf das breite Feld bestehender Forschung und erschloss sich dieses in den Schwerpunktbereichen durch den systematischen Beizug von Personen aus Praxis, Lehre und Forschung. 2014 diskutierte sie die stärksten Treiber des Flächenverbrauchs und identifizierte die wichtigsten Akteurguppen auf dem Bodenmarkt und in der Bodenpolitik mit ihren Handlungsfeldern. Gleichzeitig trug sie die verschiedensten in Theorie und Praxis diskutierten Steuerungsinstrumente zusammen und definierte eine Auswahl, die in Faktenblättern (Institut für Wirtschaftsstudien Basel, 2016) näher umrissen sind. Um die Wirkung der Instrumente, ihre Umsetzbarkeit und Akzeptanz abzuschätzen und zielführende Kombinationen zu evaluieren, führte sie 2015 mit Vertretern wichtiger Akteurguppen (Finanzinstituten / Entwicklungsgesellschaften / Immobilienfirmen; Regulatoren / Planungsfachleuten; Wirtschafts-, Politik- und Sozialwissenschaftlern) drei Workshops durch. Die Erkenntnisse der Workshops wurden in einer Dokumentation zusammengefasst. Sie sind in die Auswahl und die Wertung der hier vorgestellten Instrumente eingeflossen.

¹³ Meist beschränken sich Zielsysteme auf eine Ausbalancierung von wirtschaftlichen und ökologischen Anliegen. Soziale Anliegen fallen dabei unter den Tisch. Vgl. dazu: Ralf Eriksson, Jan Otto Andersson, Elements of Ecological Economics. London/NY, S. 6ff., und dort zitierte Literatur.

Steuerungsinstrumente zur Bodennutzung

Bei der Priorisierung der Steuerungsinstrumente rückten Instrumente in den Vordergrund, welche die institutionellen Rahmenbedingungen für sachgerechte Entscheide verbessern. Die Priorisierung von Instrumenten zur Verbesserung der Governance entspricht der allgemeinen Einschätzung, dass der hohe Flächenverbrauch in erster Linie in Umsetzungsproblemen gründet.

Ökonomische Steuerungsinstrumente sind eher in die zweite Reihe gerückt. Es zeigte sich,

dass sie Planung nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen können. Auch sind die makroökonomischen Bedingungen und insbesondere der Kapitalmarkt kaum oder nur kurzfristig zu beeinflussen.

Sämtliche hier vorgestellten Instrumente finden sich in den vom Institut für Wirtschaftsstudien Basel erstellten Faktenblättern auf systematische Weise aufgearbeitet und dargestellt (2016: 1f.). Sie bilden eine Grundlage der nachfolgenden Ausführungen.

5.1 Instrumente erster Wahl

Bodenindex-Punkte

In den Workshops und in der Arbeitsgruppe auf breiteste Akzeptanz stiessen die Bodenindex-Punkte. Nach dem Raumplanungsgesetz sind Umwelthanliegen und menschliche Bedürfnisse gleichermaßen zu berücksichtigen. Eine rationale Planung setzt voraus, dass Böden und Bodennutzungen einander nach vernünfti-

gen, beide Ziele ins Auge fassenden Kriterien zugeordnet werden. In vielen Kantonen fehlt es aber an einer systematischen Erhebung der Eigenschaften und Funktionen der Böden. Gerade die ökologisch wertvollsten Flächen werden zu Siedlungszwecken herangezogen.

Bodenindex-Punkte sind ein Instrument, welches

- a. die Bodenqualitäten in einem Funktionalraum oder in einer Gemeinde kartographisch in sechs Güteklassen erfasst und sie sowohl für den Gesamttraum als auch für jedes Grundstück ausweist;
- b. die bei Nutzungsänderungen eintretenden Verluste oder Gewinne an Bodenqualität zu messen erlaubt;¹⁴
- c. in der Richtplanung als Zielvorgabe einen Punktestand definiert, der innerhalb des Planungshorizonts nicht unterschritten werden darf;
- d. die Nutzungsplanung der Gemeinden nicht über eine Vornutzungsplanung mit einer Begrenzung des Siedlungsgebietes, sondern über Qualitätsziele (bzw. einen Richtwert für den maximalen jährlichen Verbrauch von Bodenindexpunkten) steuert.

¹⁴ Der Bodenindex eines Gebietes errechnet sich durch Multiplikation der Bodenfläche mit der Bodenqualität. Er kann in Relation zum Punktestand alternativer Standorte oder zum gesamten Punktestand eines Raumes gesetzt werden und stellt damit Beurteilungsgrundlagen für Böden und ihre Beanspruchung bereit.

Für eine rationale Planung und einem sorgsamem Umgang mit der knappen Ressource Boden sind eine Erhebung und eine Dokumentation der Bodenqualitäten unverzichtbar. Zudem bedarf es empirisch gestützter Aussagen darüber, wie sich die verschiedenen Nutzungen auf Bodeneigenschaften und –funktionen auswirken. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 68 „Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden“ erarbeiten Forschende der WSL und der ETH gegenwärtig eine „Planungs- und Entscheidungsplattform“, die einerseits in räumlich hochaufgelösten Karten von Bodeneigenschaften besteht und andererseits Wirkungszusammenhänge zwischen Nutzungen und Böden dokumentiert (WSL 2015: 4f.; 16f.). Eine schweizweite Dokumentation der Bodenqualität, welche die vielen Resultate der wissenschaftlichen Forschung zusammenträgt und ergänzt und diese in eine auf Planungszwecke zugeschnittene, einfache Form bringt, bildet eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die kantonalen Richtpläne sachgerecht geprüft und optimiert werden können.¹⁵

Werden Bodenindex-Punkte zur Steuerung der Bodenbeanspruchung eingesetzt, muss zuerst über Qualitätsziele und Fristen entschieden werden. Auszugehen ist von den Planungszielen: Naturnahe Böden und Kulturland sollen möglichst erhalten und die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden.

Das Bodenkontingent gibt an, wieviele Bodenindex-Punkte auf dreissig Jahre hinaus maximal beansprucht werden dürfen. Es entspricht der Summe der Bodenindices für weniger wertvolle Böden, die man zur Erweiterung des Siedlungsgebietes äusserstenfalls zu opfern bereit wäre. Zudem dürfen die zur Siedlungserweite-

Das Bodenkontingent gibt an, wieviele Bodenindex-Punkte auf dreissig Jahre hinaus maximal beansprucht werden dürfen, und ist auch Ausgangspunkt für die jährlichen Verbrauchsraten.

Eine schweizweite Dokumentation der Bodenqualität bildet eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die kantonalen Richtpläne sachgerecht geprüft und optimiert werden können.

rung freigegebenen Böden den Bedarf nicht übersteigen. Das Bodenkontingent ist auch Ausgangspunkt für die jährlichen Verbrauchsraten.

Der Nutzungsplanungsträger kann frei bestimmen, auf welchen Böden er sein Bodenkontingent umsetzt. Bei wertvollen Böden ist dieses allerdings sehr rasch erschöpft, bei Siedlungsentwicklungen nach innen reicht es umso länger.¹⁶

Damit das Bodenkontingent Wirkung entfaltet, muss es in die Richt- und die Nutzungsplanung umgesetzt werden. Seine Aufnahme in die Richtplanung bereitet an sich keine Schwierigkeiten. Wo – wie im Kernbereich der Agglomerationen – ausserhalb des überbauten Gebietes für Neuüberbauungen kein oder kaum Bauland zur Verfügung steht, fällt auch die Umsetzung in die Nutzungsplanung leicht. Hier können – nach einer Vorauswahl möglicher Baugebiete – dem Kontingent entsprechende Böden nach Bedarf neu eingezont werden. Wenn umgekehrt, wie in vielen ländlichen Bereichen, schon überdimensionierte Bauzonen ausgeschieden wurden, müssen die über dem Bodenkontingent liegenden Bauzonen rückgezont werden.

Der Umlenkungseffekt nach innen setzt im Übrigen ein um die Innentwicklung bemühtes Bauflächenmanagement voraus. Damit trotz der Befestigung des Siedlungsrandes genügend Bauflächen für Wohn- und Gewerbenutzungen zur Verfügung stehen, müssen die potenziellen Bauflächen innerhalb des Siedlungsgebietes kontinuierlich erhoben und dokumentiert, die Entwicklung einzelner Flächen vorangetrieben, allenfalls Investoren gesucht und Eigentümer ins Boot geholt werden (Landeshauptstadt Stuttgart 2016).

Der Nutzungsplanungsträger kann frei bestimmen, auf welchen Böden er sein Bodenkontingent umsetzt. Bei wertvollen Böden ist dieses allerdings sehr rasch erschöpft, bei Siedlungsentwicklungen nach innen reicht es umso länger.

¹⁵ Die Übergangsbestimmung von Art. 38a Absatz 1 RPG setzt den Kantonen dafür eine Frist von fünf Jahren.

¹⁶ Im Stuttgarter Modell umfassten die äusserstenfalls zur Erweiterung des Baugebiets vorgesehenen Flächen bei Einführung des Bodenkontingents im Jahr 2005 12% des Stadtgebietes.

Das Instrument der Bodenindex-Punkte ist ein hoheitlichplanerisches Instrument, das vor allem die Behörden in Pflicht nimmt. Das mag der Grund dafür sein, dass es in den Workshops auch bei Vertretern aus der Privatwirtschaft auf ungeteilte Zustimmung stiess. Die damit verknüpfte

Einrichtung eines öffentlichen Bauflächenmanagements für Flächen innerhalb des überbauten Gebietes dürfte die Zustimmung unterstützt haben.

Das Instrument der Bodenindex-Punkte ist ein hoheitlichplanerisches Instrument, das vor allem die Behörden in Pflicht nimmt. Das mag der Grund dafür sein, dass es auch bei Vertretern aus der Privatwirtschaft auf ungeteilte Zustimmung stiess.

Bestandesschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden

So sinnvoll und nötig ein qualitativer Bodenschutz mit Bodenindex-Punkten ist - bis er entwickelt und umgesetzt ist, gehen weitere Jahre ins Land. Es werden weiterhin 4'000 ha Kulturland im Jahr irreversibel in Siedlungsfläche umgewandelt (Bundesamt für Landwirtschaft 2012: 10). Denn in den überdimensionierten Bauzonen kann und wird weiter gebaut werden. Das ARE weist im Aussenbereich auf offener Fläche 38'000 ha unüberbaute Bauzonen aus (neben 17'000 ha innerhalb des Siedlungsgebietes) (ibid. 11). Dabei handelt es sich in aller Regel um heute landwirtschaftlich genutzte Böden.

Zwar ist in der revidierten Raumplanungsverordnung der Schutz für Fruchtfolgeflächen verstärkt worden (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV). Aber er gilt nur bei Neueinzonungen. Auch sind die Kantone angewiesen, innert 5 Jahren in ihre Richtlinien Vorgaben zur Bauzonendimensionierung aufzunehmen. Auf Rückzonungen dringt die vom ARE vorgelegte Ergänzung des Leitfadens Richtlinienplanung allerdings nur dort, wo gesamtkantonal deutlich zu grosse Bauzonen ausgeschieden wurden (Bundesamt für Raumentwicklung 2014a: 25f.). So ist also absehbar, dass beim heutigen Drang an den kostengünstigen Rand weiterhin Kulturland von bester Qualität und ökologisch wertvolle Böden in Anspruch genommen werden.

Die Raumplanungsverordnung hielt schon in ihrer alten Fassung fest: „Die Kantone sorgen dafür, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden“ (Art. 30 Absatz 1 RPV). Der 1992 vom Bundesrat erlassene Sachplan Fruchtfolgeflächen legte einen Mindestumfang von Fruchtfolgeflächen fest und teilte die Gesamtfläche auf die Kantone auf.

Art. 30 Absatz 2 RPV sah vor, dass, wenn der Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen nicht ausserhalb der Bauzonen gesichert werden kann, Planungszonen für unerschlossene Gebiete in Bauzonen festgelegt werden.

Wie die Evaluation des Sachplans Fruchtfolgeflächen ergab, sind bei nationalen Projekten auf Bundesebene Interessenabwägungen „praktisch immer“ zuungunsten der Fruchtfolgeflächen ausgefallen (Bundesamt für Raumentwicklung 2006: 8). Dies trotz der Vorgabe, dass die Bundesstellen bei Ausübung ihrer raumwirksamen Tätigkeiten die Fruchtfolgeflächen zu schonen haben. Der neue Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV macht die Einzonung von Fruchtfolgeflächen nun davon abhängig, dass ein auch aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel sonst nicht sinnvoll erreicht werden kann. Die Vermutung, in einer Interessenabwägung werde auch hier regelmässig zuungunsten der Fruchtfolgeflächen entschieden, lässt sich kaum von der Hand weisen.

Wenn die Überbauung der fruchtbarsten und ökologisch wertvollsten Böden tatsächlich gestoppt werden soll, erscheint es als unabdingbar, dass neben und insbesondere vor der Einführung des qualitativen Instruments der Bodenindex-Punkte ein quantitativer Bodenschutz eingeführt wird: ein Bestandesschutz für frucht-

Wenn die Überbauung der wertvollsten Böden gestoppt werden soll, erscheint es als unabdingbar, dass vor der Einführung des qualitativen Instruments der Bodenindex-Punkte ein quantitativer Bodenschutz eingeführt wird: ein Bestandesschutz für fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden.

bare und ökologisch wertvolle Böden. Sie sollen der Überbauung entzogen und weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden. Die Zielsetzung ist dieselbe wie in Art. 30 Abs. 1 RPV. Allerdings bezieht sie sich nicht nur auf Fruchtfolgeflächen, sondern zusätzlich auf ökologisch besonders wertvolle Böden.

Ein quantitativer Bestandesschutz für fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden kann rasch und wirkungsvoll umgesetzt werden. Denn nach Art. 28 RPV haben die Kantone nicht nur die Fruchtfolgeflächen, sondern auch die übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete sowohl kartografisch als auch nach Lage, Qualität und Umfang erfasst.

Finanzausgleich bei Siedlungsausweitungsverzicht

Breite Zustimmung in den Workshops und in der Arbeitsgruppe fand auch der Finanzausgleich bei grundsätzlichem Verzicht auf Siedlungsausweitungen.

Der hohe Anteil überdimensionierter Bauzonen hat seinen Hauptgrund darin, dass die für die Nutzungsplanung zuständigen Gemeinden im Wettbewerb um Arbeitsplätze und Bewohner allzu grosszügig eingezont haben. In abseits gelegenen agrarischen Gemeinden wurden diese Flächen kaum beansprucht. Im periurbanen Gebiet wachsender Grossräume aber förderten sie das Ausgreifen der Agglomeration auf immer

auch kaum private und öffentliche Renditen ab. Ein Entgelt dafür, dass periurbane Gemeinden auf Einzonungen verzichten, rechtfertigt sich deshalb am ehesten mit „entgangenem Gewinn“. Greifbar ist dieser vor allem in Grundstückgewinnsteuern und Mehrwertabschöpfungen. Auch das Steuersubstrat würde sicherlich steigen; aber gleichzeitig würden Investitions- und höhere Unterhalts- und Verwaltungskosten anfallen. Siedlungsentwicklungen zahlen sich für die Gemeinden durchaus nicht immer aus (Koch und Baumgartner 2009: 21ff.).

Auch wenn mindere Einnahmen wegen

Wenn der Siedlungsrand befestigt und die Gebietsentwicklung nach innen gerichtet werden soll, muss das weitere Wachsen der Agglomerationen gestoppt werden. Um periurbane Gemeinden dazu zu bewegen, auf Wachstumsszenarien zu verzichten, soll ihnen im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs eine Abgeltung für ihre Verzichtsleistung angeboten werden.

weitere Räume. Das reichliche Angebot und die tiefen Bodenpreise leisteten dabei einer Zersiedelung mit hohem Bodenverbrauch, geringer Ausnutzung und kostspieliger Erschliessung Vorschub.

Wenn der Siedlungsrand befestigt und die Gebietsentwicklung nach innen gerichtet werden soll, muss das weitere Wachsen der Agglomerationen gestoppt werden. Um periurbane Gemeinden dazu zu bewegen, auf Wachstumsszenarien mit Neueinzonungen zu verzichten, soll ihnen im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs eine Abgeltung für ihre Verzichtsleistung angeboten werden.

Über den Ressourcenausgleich sind die periurbanen Gemeinden bereits in den kantonalen Finanzausgleich einbezogen. Nachteile wie ein geringeres Einkommen, das ein Verzicht auf Siedlungsausweitungen zur Folge haben kann, sind damit mindestens teilweise abgegolten. Eigentliche Sonderlasten entstehen aus dem Verzicht jedoch keine. Die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Landschaft, Ausgleichs- und Erholungsräume erzeugt keine übermässig hohen Kosten. Auch werden entsprechende gemeinwirtschaftliche Leistungen nicht nur von periurbanen, sondern auch von abseits gelegenen ländlichen Gemeinden erbracht. Anders als Standortentwicklungen werfen öffentliche Güter aber

des Verzichts auf Siedlungsausweitungen teilweise schon über den Ressourcenausgleich abgegolten sind, macht ein zusätzlicher Anreiz für den Verzicht auf eine eigene bauliche Entwicklung bei periurbanen Gemeinden Sinn. Er kann als besonderes Gefäss in den Finanzausgleich integriert werden. Gebergemeinden sind in aller Regel Gemeinden, die von der baulichen und wirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Der Ausgleich bei Siedlungsausweitungsverzicht kann aber auch, wie René L. Frey dies vorschlägt, als Beteiligung an den von der Mehrwertabschöpfung generierten Mitteln ausgestaltet werden (S. 42 in dieser Publikation); denn der Ausgleich dient raumplanerischen Zwecken, insbesondere der Erhaltung von Kulturland, und liegt damit innerhalb der Zweckbestimmung von Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG.

Ein Ausgleich bei Verzicht auf Siedlungsausweitungen im periurbanen Raum wirkt ähnlich wie eine Subvention. Sie beinhaltet gleichzeitig ein Entgelt für mögliche Nachteile und eine Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Für beides sprechen auch Gerechtigkeitsgründe. Ein Ausgleich bei Verzicht auf Siedlungsausweitungen im periurbanen Raum fand in den Resonanzgruppen breite Unterstützung. Seine Wirksamkeit hängt nicht zuletzt von den Mitteln ab,

die aus dem Finanzausgleich oder aus der Mehrwertabschöpfung für Abgeltungen bei Siedlungsausweitungsverzicht bereitgestellt werden. Der Verzicht erscheint umso attraktiver, je stärker der

Planungsmehrwert auch am Rand abgeschöpft wird und je mehr davon vom Kanton selbst für raumplanerische Massnahmen in Anspruch genommen wird.

Ein Ausgleich bei Verzicht auf Siedlungsausweitungen im periurbanen Raum wirkt ähnlich wie eine Subvention. Sie beinhaltet gleichzeitig ein Entgelt für mögliche Nachteile und eine Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen.
Für beides sprechen auch Gerechtigkeitsgründe.

Funktionalräumliche Organisation mit parallelen Planungskompetenzen

Über die Gründe für die fortschreitende Zersiedelung ist man sich weitgehend einig: Es fehlt an der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes. Die „Planungsautonomie der Gemeinden“ und eine „unzureichende übergeordnete Steuerung“ gelten als die wesentlichen Ursachen für diese verhängnisvolle Entwicklung (Ernst Basler + Partner 2009: 27).

Einig ist man sich auch, dass Raumplanung sich der Metropolitanräume und Agglomerationen annehmen und nicht auf Teilräume be-

Über die Gründe für die fortschreitende Zersiedelung ist man sich weitgehend einig: Es fehlt an der Umsetzung des Raumplanungsgesetzes. Die Planungsautonomie der Gemeinden und eine unzureichende übergeordnete Steuerung gelten als die wesentlichen Ursachen dafür.

schränken sollte. Planungseinheit ist der von den tatsächlichen Lebensverhältnissen gestiftete „funktionale Raum“: die Lebensräume der Menschen mit ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und infrastrukturellen Verflechtungen. Diese sind längst über Gemeinde-, Kantons- und teils auch Landesgrenzen hinausgewachsen. Die politischen und die Planungseinheiten klaffen deshalb weit auseinander.

Am deutlichsten wird dies bei der kleinsten politischen Einheit, der Gemeinde. Formell ist sie zwar weiterhin für die Nutzungsplanung zuständig. Um die angestammte Kurzsichtigkeit der Gemeinden zu kompensieren, verlangt das revidierte RPG von den Kantonen jedoch, dass diese im Richtplan Festlegungen über die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung treffen und dort, wo die Siedlungsfläche erweitert wird, für eine „regionale Abstimmung“ sorgen (Art. 8a Absatz 1 lit. a). In Art. 15 Abs. 3 hält das Raumplanungsgesetz zudem fest, Lage und Grösse der Bauzonen seien über die Gemeindegrenzen hinaus „abzustimmen“. Zusätzlich haben Bund und Kantone in paralleler Kompetenz im „Leitfaden Richtplanung“ und in den „Technischen Richtlinien Bauzonen“ Grundlagen für die Berechnung der Bauzonenkapazität und des Bauzonenbedarfs sowie für Bevölkerungs- und Beschäftigtenprognosen bereitgestellt, maximale Fristen für die Beanspruchung innerer Reserven angesetzt und jenes Übermass an Bauzonenreserven definiert, das eine Rückzonungspflicht auslöst.

Materiell ist das Korsett der Vorgaben, Bedingungen und Bestimmungen so eng, dass von einer Kompetenz der Gemeinden zur selbständigen Festlegung des Siedlungsgebietes kaum mehr gesprochen werden kann. Wo in ländlichen Regionen praktisch alle Gemeinden wegen überdimensionierter Bauzonen auszonieren müssen, schrumpft der Ermessensspielraum bei kantonal festgelegten Rückzonungskriterien praktisch auf null (Cann 2013). Darüber hinaus sind die Gemeinden auch insofern nicht selbständig, als sie ihre Siedlungsflächen und auch ihre Auszonungen miteinander abzustimmen haben.

Eine Staatsstruktur mit vier staatlichen Ebenen scheint vielen zu komplex zu sein. Ob gewollt oder nicht, gibt es diese vierte Ebene aber bereits, wie Pierre-Alain Rumley mit Recht hervorhebt (S. 51 in dieser Publikation). Nicht allein beim Agglomerationsprogramm und in der Siedlungsplanung, auch bei vielen Infrastrukturen, in Sport, Bildung, Wirtschaft, Kultur usw. gibt es ein Unzahl von Gefässen des „Austauschs“, der „Abstimmung“, der „Mitwirkung“, die mangels einer vierten institutionellen Ebene alle nicht sehr übersichtlich, nicht aufeinander abgestimmt und oft auch wenig effizient sind. Zudem leiden sie regelmässig an mangelnder demokratischer Legitimation.

Statt an Entscheidungsebenen festzuhalten, auf denen sachgerechte Entscheide nicht getroffen werden können, sind auf der Ebene der funktionalen Räume lösungsadäquate neue Strukturen zu schaffen. Daran führt kein Weg vorbei. Um den Übergang zu erleichtern und die heutigen Planungsträger einzubeziehen, schlagen wir in der Siedlungsplanung (Richt- und Nutzungsplanung) auf der Ebene der Agglomeration-

Statt an Entscheidungsebenen festzuhalten, auf denen sachgerechte Entscheide nicht getroffen werden können, sind auf der Ebene der funktionalen Räume lösungsadäquate neue Strukturen zu schaffen.

en parallele Kompetenzen vor: für die institutionalisierte vierte Ebene, die Agglomeration, und für die einzelnen Gemeinden je in ihrem Gebiet. Das verlangt nach intensivem Einbezug und intensiver Mitwirkung. Wo allerdings eine gemeinsame Lösung nicht gefunden werden kann, muss der Entscheid bei der funktionalräumlichen Einheit liegen.¹⁷

Die Zustimmung zu parallelen Kompetenzen ist in erster Linie eine Zustimmung zum Postulat institutionalisierter Agglomerationen mit Entscheidungskompetenz auch in der Nutzungsplanung; die parallele Kompetenz der Gemeinden schreibt das Mitwirkungsrecht der bisher zuständigen Gemeinden fest.

So zwingend die Frage der territorial governance gelöst werden muss, so gross ist der Unglaube, dass dies gelingen könnte. Selbstverständlich machen die Fragen zur funktionalräumlichen Organisation bei den Agglomerationen nicht halt; sie betreffen auch die Metropolitanräume. Hier würde eine funktionalräumliche Lösung bedingen, dass die heutigen Kantonsgrenzen in Frage gestellt würden.

Die Zustimmung zu parallelen Kompetenzen ist in erster Linie eine Zustimmung zum Postulat institutionalisierter Agglomerationen mit Entscheidungskompetenz auch in der Nutzungsplanung; die parallele Kompetenz der Gemeinden schreibt im Wesentlichen das Mitwirkungsrecht der bisher zuständigen Gemeinden fest.

Längerfristig liesse sich die Komplexität der vier Staatsebenen mit einer Fusion der Gemeinden innerhalb einer Agglomeration sukzessive reduzieren.

Solange es an einer entscheidungsfähigen funktionalräumlichen Organisation fehlt, sollte nach Meinung der Arbeitsgruppe der Kanton in die Lücke springen. Wenn die Nutzungsplanung

auf die Ebene der Planungsregionen angehoben wird, wechselt die formelle Zuständigkeit auf jeden Fall zum Kanton. Um eine gleichberechtigte Mitwirkung der Gemeinden zu sichern, ist diesen für ihr Gebiet eine parallele Planungskompetenz einzuräumen. Der Festsetzungsbeschluss aber steht, solange die Planungsregion nicht konstituiert und damit selbständig entscheidungsfähig ist, analog zum regionalen Richtplan dem Kanton zu.

Solange es an einer entscheidungsfähigen funktionalräumlichen Organisation fehlt, sollte der Kanton in die Lücke springen.

¹⁷ In Kantonen, die bereits über Planungsregionen verfügen, änderte sich vor allem, dass diese, demokratisch legitimiert, nun auch selbst entscheiden könnten. In der Richtplanung würden Kompetenzen vom Regierungsrat auf die funktionalräumliche Ebene verlagert, in der Nutzungsplanung wären Region und Gemeinden nun gemeinsam zuständig. Allenfalls müssten die Grenzen der Planungsregionen an jene der Agglomerationen angepasst werden.

5.2 Instrumente zweiter Wahl

Planungsmehrwertabschöpfung, Erschliessungsabgabe, Flächennutzungsabgabe, Bodenversiegelungsabgabe

Gemeinsam ist diesen Instrumenten, dass es sich um fiskalische oder marktanalogue Instrumente handelt. Die mit der Abgabe verfolgten Intentionen sind allerdings sehr verschieden.

Bei der Planungsmehrwertabschöpfung handelt es sich um eine Abgabe auf einer Sonderbegünstigung. Es wird ein Teil der Aufwertung, die ein Grundstück durch eine Ein-, Auf- oder Umzonung erfährt, „abgeschöpft“. Legitimiert wird die Abschöpfung dieser Mehrwerte mit „verteilungspolitischen Gründen“.

Bei der Planungsmehrwertabschöpfung handelt es sich eigentlich um eine Abgabe auf einer Sonderbegünstigung. Es wird ein Teil der Aufwertung, die ein Grundstück durch eine Planung erfährt, „abgeschöpft“. Hauptbeispiele solcher Planungen sind Ein-, Auf- und Umzonungen. Sie generieren einen nicht in eigener Leistung gründenden und damit „unverdienten“ Wertzuwachs. Auch von der öffentlichen Hand finanzierte Ausstattungen können zu Sonderbegünstigungen führen. Legitimiert wird die Abschöpfung dieser Mehrwerte mit „verteilungspolitischen Gründen“ (Frey 2007: 22): Niemand soll privilegiert werden (Grundsatz der Vorteilsgleichheit), und keiner soll sich auf Kosten der Allgemeinheit bereichern (Liner 2004: 33).

Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts schmälert den Gewinn des Grundeigentümers, hat aber keinen Einfluss auf den Bodenpreis. Würde der Planungsmehrwert voll abgeschöpft, fehlte der Anreiz zu seiner Realisierung. Das Gesetz verlangt eine minimale Abschöpfung von 20% des Mehrwerts „bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden“.

Damit ist der Bodenverbrauch am Rand aber kaum zu beeinflussen.

Mehr Wirkung verspricht man sich davon, dass aus dem Ertrag der Planungsmehrwertabschöpfung bei überdimensionierten Bauzonen Auszonungen vorgenommen werden können. Art. 5 Abs. 1^{er} RPG sieht denn auch eine entsprechende Zweckbestimmung vor. Wo über den ganzen Kanton hinweg jedoch deutlich zu viele Bauzonen ausgeschieden wurden, dürften weitere Neueinzonungen die absolute Ausnahme bilden. Es fallen damit aus der Mehrwertabschöpfung auch keine Erträge an, welche für Entschädigungen bei Rückzonungen eingesetzt werden können.

Die Lenkungswirkung der minimalen Planungsmehrwertabschöpfung nach Art. 5 Abs. 1bis RPG bleibt daher bescheiden. Wo ein weiteres Ausufern der Siedlungen verhindert werden soll, müssten die Sätze prohibitiv hoch angesetzt werden. Wo Verdichtung bzw. Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt wird, muss der Satz so festgelegt werden, dass der Anreiz zur Realisierung des Mehrwerts trotz Abschöpfung bestehen bleibt.

Mit der „verursachergerechten Erschliessungsabgabe“ werden die Erschliessungskosten vollumfänglich den Grundeigentümern angelastet. Dabei werden für die Feinerschliessung Grenzkosten verrechnet, die je nach Lage der Parzelle höher oder tiefer ausfallen. Die Grundeigentümer haben aber auch für die Groberschliessung aufzukommen. Da hier eine Berechnung der Grenzkosten zu aufwendig wäre, werden für den Anschluss ans übergeordnete Erschliessungsnetz

Die Lenkungswirkung der minimalen Planungsmehrwertabschöpfung nach RPG (20%) ist bescheiden. Wo ein weiteres Ausufern der Siedlungen verhindert werden soll, müssten die Sätze prohibitiv hoch angesetzt werden. Wo Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt wird, muss der Satz so festgelegt werden, dass der Anreiz zur Realisierung des Mehrwerts trotz Abschöpfung bestehen bleibt.

Mit einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe werden die Erschliessungskosten vollumfänglich den Grundeigentümern angelastet.

je nach Siedlungstyp unterschiedliche Durchschnittskosten in Anschlag gebracht. Die Gewichtung berücksichtigt die stark divergierenden Erschliessungskosten in kompakten oder dispersen Siedlungen, bei hoher oder tiefer baulicher Dichte (Ecoplan 2000 sowie Gmünder 2010: 29ff).

Die „verursachergerechte Erschliessungsabgabe“ überwälzt die Kosten der öffentlichen Hand unabhängig davon, ob sich der Erschliessungsaufwand in einem entsprechenden Mehrwert des Grundstücks niederschlägt. Bei dispersen Siedlungsmustern kann der Erschliessungsaufwand an peripheren Lagen Dimensionen annehmen, welche die Wirtschaftlichkeit einer Bebauung in Frage stellen. Wird die Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand an Erschliessung und Verkehr gestrichen und die Erschliessungsabgabe verursachergerecht ausgestaltet, kann damit ein zwar nicht hinreichender, aber nötiger Schritt gegen die fortschreitende Zersiedelung unternommen werden (Ecoplan 2000: 6).

Bei dispersen Siedlungsmustern kann der Erschliessungsaufwand die Wirtschaftlichkeit einer Bebauung in Frage stellen. Wird die Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand an Erschliessung und Verkehr gestrichen und die Erschliessungsabgabe verursachergerecht ausgestaltet, kann damit ein Schritt gegen die fortschreitende Zersiedelung unternommen werden.

Die *Flächennutzungs- und die Bodenversiegelungsabgabe* sind eigentliche Lenkungsabgaben. Auch sie bezwecken eine Internalisierung externer Kosten: Die ökologischen Schäden, welche die Beanspruchung der natürlichen Ressource Boden zu Siedlungszwecken nach sich zieht, sollen den Grundeigentümern bzw. Bauherren angelastet werden. Die Flächennutzungsabgabe fasst sämtliche damit verbundenen Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen ins Auge, die Bodenversiegelungsabgabe

Das Lenkungsziel einer Flächennutzungsabgabe besteht darin, den Flächenverbrauch zu reduzieren und dies insbesondere bei den ökologisch wertvollsten Böden. Gleichzeitig soll auch die Zersiedelung gebremst werden.

ausschliesslich die durch Versiegelung verursachten Schäden.

Die Flächennutzungsabgabe richtet sich nicht nach dem ökonomischen Wert des in Anspruch genommenen Bodens, sondern nach seiner Fläche und Güte. Denn das Lenkungsziel besteht darin, den Flächenverbrauch zu reduzieren und dies insbesondere bei den ökologisch wertvollsten Böden. Gleichzeitig soll auch die Zersiedelung gebremst werden. Lenkungsmittel ist die „Verteuerung“ des zu billigen Bodens durch eine Abgabe, die sich einerseits nach der Grösse der beanspruchten Fläche richtet und die andererseits nach der Bodenqualität und dem Zersiedelungsgrad abgestuft ist.¹⁸ Als Indikatoren könnten die Bodenindex-Punkte und ein Zersiedelungsindikator oder der Siedlungsflächenverbrauch pro Einwohner und Arbeitsplatz der entsprechenden Gemeinde herangezogen werden. Mit einer solchen Gewichtung lässt sich eine hohe Zielgenauigkeit erreichen. In Analogie zur Flächennutzungsabgabe bemisst sich die Bodenversiegelungsabgabe nach der Grösse und Güte der versiegelten Fläche.

Da für Umweltgüter keine Märkte bestehen, besitzen sie auch keinen Preis. Obwohl natürliche Ressourcen immer knapper werden, löst ihre Übernutzung deshalb auch keine Preissteigerungen aus. Sie sind als öffentliche Güter weiterhin frei verfügbar. Die Flächennutzungsabgabe verleiht den mit der Flächennutzung

verbundenen Beeinträchtigungen nun einen Preis. Die Höhe der externen Kosten zu ermitteln, fällt dabei nicht leicht. Wer die Belastungen abschätzen will, die eine Schmälerung lebensnotwendiger Ressourcen der Allgemeinheit und insbesondere auch künftigen Generationen aufbürdet, muss sich in hohem Mass auf Hypothesen und Analogien stützen. Leichter dürfte es fallen, die Abgabe nach ihrer Lenkungswirkung zu bemessen.

Die Flächennutzungsabgabe verteuert das Bauen

¹⁸ Im Rahmen des Projektes Polisol von NFP 68 wurde (zu Modellierungszwecken) ein Abgabesatz zwischen 50 und 250 CHF/m² vorgeschlagen sowie eine Differenzierung unter gleichgewichtiger Berücksichtigung der Bodenqualität und der Zersiedelung (Ecoplan 2015: 11f.).

an peripheren Lagen mit grossen Bauzonenreserven. Die Wirkung der Flächennutzungsabgabe hängt stark von ihrer Höhe ab. Modellrechnungen mit einem Abgabesatz von 20 CHF/m² innerhalb der Bauzone und 40 CHF/m² ausserhalb der Bauzone ergaben eine Reduktion des Flächenverbrauchs von 20% (Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016: 9). Die Lenkungswirkung dürfte sich vor allem bei finanziell weniger gut ausgestatteten Gruppen einstellen. Andererseits wurde festgestellt, dass eine Verteuerung des Bodens bei Einfamilienhausbauten, anders als bei andern Haustypen, keinen sparsameren Umgang mit Bauland zur Folge hatte (Seidl 2008: 34).

In den Workshops und in der Arbeitsgruppe blieb bei der Bewertung der fiskalischen bzw. marktanalogen Instrumente die Kostenvorstellung als wesentliches Kriterium für die Beurteilung von Abgaben unbestritten. Auch der Planungsmehrwertabschöpfung erwuchs kein grundsätzlicher Widerstand. Allerdings wurde ihre Wirksamkeit bei einer 20%-Abschöpfung in Frage gestellt.

Ferner wurde angemerkt, dass die für die Basiserschliessung angelasteten Kosten zumindest teilweise schon im abgeschöpften Mehrwert kapitalisiert sind. Denn nicht der planerische Rechtsakt allein, sondern erst die damit eröffnete Möglichkeit, von dem (auch grob erschlossenen) Standort durch eine Überbauung Nutzen zu ziehen, schafft den Mehrwert.

Die Flächennutzungsabgabe und die Bodenversiegelungsabgabe wurden als zugleich wirksame und sehr zielgenaue Lenkungsinstrumente gewürdigt. Da sie sich stark überschneiden, kann nur das eine oder das andere zur Anwendung kommen.

Einigkeit herrschte darüber, dass nicht alle fiskalischen Instrumente nebeneinander eingesetzt werden sollten und dass neben der Planungsmehrwertabschöpfung am ehesten das zielgenaue Lenkungsinstrument der Flächennutzungsabgabe so ausgebaut werden kann, dass auch der typisierte Aufwand für die Groberschliessung darin Berücksichtigung findet. Doch müsse bei der Festlegung der Abgabesätze eine Gesamtbetrachtung angestellt werden, welche auch die Mehrwertabschöpfung einbeziehen.

Wohnflächenabgabe und Flächennutzungszertifikate

Das fiskalische Instrument der *Wohnflächenabgabe* stiess in den Resonanzgruppen auf breite Ablehnung. Die Wohnflächenabgabe soll bei Mietern und Selbstnutzern erhoben werden. Es wurden folgende Argumente gegen sie vorgebracht:

- Die Wohnflächenabgabe wirkt sich nur indirekt auf den Siedlungsflächenverbrauch aus. Bei baulicher Nachverdichtung schlägt eine Erhöhung der Wohnfläche pro Person sich nur beschränkt in einem höheren Bodenverbrauch nieder.
- Je höher die bauliche Dichte ausfällt, umso grösser und verständlicher ist das Bedürfnis nach mehr Wohnraum.
- Die Wohnflächenabgabe benachteiligt Singles und allein wohnende Senioren.
- Mit der Verteuerung des Wohnens auf einen Wohnungswechsel zu dringen ist nur fair, wenn ein adäquates Angebot an kleineren Wohnungen zur Verfügung steht. Das ist für finanziell weniger gut gestellte Personen in städtischen Gebieten nicht der Fall.
- Gleiches gilt auch für die Peripherie, insbesondere für Schrumpfungsbereiche, wo der Pro-Kopf-Verbrauch an Siedlungsfläche am allergrössten ist.
- Von immobilienwirtschaftlicher Seite wird statt der Einführung einer Wohnflächenabgabe eine Lockerung des Mietrechts zur Annäherung der Bestandsmieten an den Markt gefordert.

Wirkung und nicht intendierte Auswirkungen von Flächennutzungszertifikaten, insbesondere auf den Immobilienmarkt, werden als schwer antizipierbar bezeichnet.

Neben den fiskalischen Instrumenten gehören auch mengensteuernde Instrumente wie *Flächennutzungszertifikate* zum umweltökonomischen Instrumentarium. Bisher hing das Recht zu bauen von einer entsprechenden Zonierung ab. Neu soll es an Zertifikate gebunden werden. Auch Land in der Bauzone ist nur noch mit zusätzlichen Zertifikaten überbaubar. Um den Bodenverbrauch zu begrenzen, werden die Zertifikate aber kontingentiert. Das bedeutet, dass ein Teil der überdimensionierten Bauzonen nicht überbaut werden kann.

Das zur Überbauung freigegebene Kontingent soll von der öffentlichen Hand möglichst auf funktionalräumlicher Ebene festgelegt und an Grundeigentümer im entsprechenden Raum versteigert werden. Diese müssen die Zertifikate aber nicht selber nutzen, sondern können sie frei handeln. Da die Bodenrente und damit die Nachfrage nach Zertifikaten an zentralen Standorten grösser ist, wird davon ausgegangen, dass die Siedlungsentwicklung sich von der Peripherie in die Zentren verschiebt und die Zersiedelung damit abnimmt.

Das Instrument ist äusserst komplex. Wirkung und nicht intendierte Auswirkungen, insbesondere auf den Immobilienmarkt, wurden in den Resonanzgruppen als schwer antizipierbar bezeichnet. Die Abspaltung des Rechts auf eine baulichen Nutzung vom Grundeigentum jetzt auch in rechtsgültigen Bauzonen dürfte einer materiellen Enteignung gleichkommen. Anders stände es, wenn Planungsmehrwerte vollständig abgeschöpft würden. Rückzonungen schaffen im Übrigen auch für die Planung klarere Verhältnisse. Das Instrument stösst vor allem auf Fragen und Skepsis.

Verschärfte Finanzierungsbedingungen für Hypotheken

Bei der *Verschärfung der Finanzierungsbedingungen für Hypotheken (höhere Eigenmittel, kürzere Amortisationsfrist)* handelt es sich um ein wirtschaftspolitisches Instrument.

Um die Gefahr einer Überhitzung des Immobilienmarktes zu bannen, verkürzten die Banken 2015 auf Begehren der Aufsichtsbehörden die Amortisationsdauer der zweiten Hypothek von 20 auf 15 Jahre und erliessen leicht strengere Belehnungs- und Tragbarkeitsrichtlinien. Die Regulierung hat anerkanntermassen gewirkt.

Mit dem Ziel, den Bodenverbrauch im schlecht erschlossenen suburbanen und peripheren Gebiet wirksam zu reduzieren, diskutierte die Arbeitsgruppe eine Senkung der Belehnungsgrenze für Bauvorhaben mit einer Ausnützungsziffer von weniger als 0,6-0,8 auf 50% (wie bei Ferienhäusern). Eine Anwendung der verschärften Finanzierungsbedingungen auf Personen, deren Arbeitsplatz ebenfalls im suburbanen oder peripheren Gebiet liegt, schloss sie aus.

Zwar ist der Siedlungsflächenverbrauch bei Ein- und Zweifamilienhäusern besonders hoch und die Wirkung auf die Bodennachfrage nach allgemeiner Einschätzung einschneidend. Verschärfte Finanzierungsbedingungen für Hypotheken stossen jedoch auf breiteste Ablehnung.

Zwar ist der Siedlungsflächenverbrauch bei Ein- und Zweifamilienhäusern besonders hoch (Bundesamt für Statistik 2015a: 16 sowie Institut für Wirtschaftsstudien Basel 2016: 39f.) und die Wirkung auf die Bodennachfrage nach allgemeiner Einschätzung einschneidend. Das Instrument stiess aber in den Resonanzgruppen auf breiteste Ablehnung. Aus folgenden Gründen:

- Die überdimensionierten Bauzonen am Rand gehen auf ein Versagen der Raumplanung (Staatsversagen) zurück. Statt dass das Problem planerisch gelöst wird, unter anderem durch eine Verbesserung der Governance, soll nun die Durchsetzung der Raumplanung an die Banken delegiert werden.
- Auch steuerliche Begünstigungen wie zu tiefer Eigenmietwert, zu tiefer Vermögenssteuerwert und voller Abzug der Hypothekarzinsen, aber auch die Fahrkostenabzüge fördern die Zersiedelung.¹⁹ Statt der Risikoabsicherung dienende Finanzinstrumente für sachfremde Zwecke zu instrumentalisieren, sollte der Staat seine falsch gesetzten finanziellen Anreize streichen.
- Im Gegensatz zu Planungsmassnahmen oder fiskalischen Massnahmen, die alle betreffen, schliesst die Senkung der Belehnungsgrenze nur jene vom flächenintensiven Wohneigentum aus, die nicht über das nötige Kapital verfügen.
- Finden die härteren Finanzierungsbedingungen auch auf bestehende Hypotheken Anwendung, schaffen sie soziale Probleme.
- Die verschärften Finanzierungsanforderungen wirken unspezifisch: sie haben eher dämpfende als lenkende Wirkung. Rückzonen und Anreize zur Verdichtung leisten direktere und gezieltere Beiträge gegen die Zersiedelung und zur Siedlungsentwicklung nach innen.

¹⁹ Für René L. Frey sind sie von allen fiskalischen Massnahmen „für den optimalen Einsatz natürlicher Ressourcen am schädlichsten“ (Frey 2007: 32).

Mindestausnutzungsziffern und Baulandmobilisierung

Bei den *Mindestausnutzungsziffern* handelt es sich um eine hoheitliche, planerische Massnahme. Bisher wurde in der Bau- und Zonenordnung die höchstzulässige Ausnutzung festgelegt. Nun soll darin auch eine minimale Ausnutzung der Grundstücke vorgeschrieben werden. Die

Massnahme bezweckt, einen haushälterischen Umgang mit Boden sicherzustellen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und an wenig verdichteten Standorten für neuen Wohnraum zu sorgen.

Nach Art. 5a der Raumplanungsverordnung müssen die Kantone in ihrer Richtplanung die notwendigen Aufträge erteilen, damit „die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient bebaut und verdichtet“ werden (Absatz 3 lit. b). In der „Er-

gänzung des Leitfadens Richtplanung“ präzisiert das ARE, die Richtpläne müssten „Massnahmen zur Überbauung unbebauter Bauzonen mit Mindestdichten enthalten“ (Bundesamt für Raumentwicklung 2014a: 25).

Mindestausnutzungsziffern entfalten Wirkung nur insofern, als sich die geforderte Ausnutzung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten realisieren lässt. Ist dies nicht der Fall, bleibt die Investition aus. Die in der Zonenplanung vorgesehene Entwicklung findet nicht statt. Deswegen wird auch gefolgert, dass Mindestausnutzungsziffern nur sinnvoll seien, wenn sie mit Bauverpflichtungen gekoppelt würden. Dagegen spricht, dass der Investor das Marktrisiko zu tragen hat. Er soll und kann nicht gezwungen werden, mehr zu bauen, als nach seiner Überzeugung auf dem Markt abgesetzt werden kann.

Unbedenklich und ebenfalls zielführend ist der von der Raumplanungsverordnung eingeschlagene Weg. Danach haben die Kantone die zulässige Ausnutzung so vorzugeben, dass innerhalb des bebauten Bereichs eine Verdichtung (durchaus mit Qualität) stattfindet und unüberbaute Bauzonen bodensparend genutzt werden. Das bedingt, dass auch an der Peripherie die zulässige Ausnutzung auf nicht weniger als 60% bis 80% (je nach Definition der Ausnutzungsziffer) angehoben wird. Bodenpreise und ökonomisches Bauen richten sich tendenziell nach der höheren Ausnutzung. Wer weniger Ausnutzung realisiert, zahlt mehr, sowohl für den Boden als auch für die Erschliessung. Bei Neueinzonungen und Fruchtfolgeflächen kann der Druck durch Massnahmen der „Baulandmobilisierung“ verstärkt werden.

Wenn auch bei höherer Dichte die Wohn- und die Umgebungsqualität nicht nur erhalten, sondern sogar gesteigert werden sollen, müssen die Richtplanvorgaben auf die örtlichen Verdichtungspotenziale abstellen. Sie können nicht schematisch über den ganzen Kanton hinweg festgelegt werden.

Zielführend ist der von der Raumplanungsverordnung eingeschlagene Weg, wonach die Kantone die zulässige Ausnutzung so vorzugeben haben, dass innerhalb des bebauten Bereichs eine Verdichtung stattfindet und unüberbaute Bauzonen bodensparend genutzt werden.

Bisher wurde in der Bau- und Zonenordnung die höchstzulässige Ausnutzung festgelegt. Mindestausnutzungsziffern schreiben hingegen eine minimale Ausnutzung der Grundstücke vor. Mindestausnutzungsziffern entfalten ihre Wirkung nur, wenn sich die geforderte Ausnutzung auch unter ökonomischen Gesichtspunkten realisieren lässt.

Die „*Baulandmobilisierung*“ umfasst jene hoheitlichen Massnahmen, welche den Druck auf eine Realisierung der durch Ein-, Um- und Aufzoning ermöglichten baulichen Nutzung verstär-

meinde vorsehen oder bei neu eingezonten Flächen am Rand nach Ablauf von 5 bis 10 Jahren eine entschädigungslose Rückzoning in Aussicht stellen.

Die *Baulandmobilisierung* umfasst jene hoheitlichen Massnahmen, welche den Druck auf eine Realisierung der möglichen baulichen Nutzung verstärken. An gut erschlossenen Lagen macht dies Sinn. Ein überwiegendes öffentliches Interesse lässt sich jedoch nicht generell, sondern nur situationsspezifisch im Einzelfall nachweisen.

ken, falls diese nicht innert einer bestimmten Frist erfolgt. Sie bezweckt, den Bodenmarkt zu verflüssigen, die Innenentwicklung voranzutreiben und der Zersiedelung vorzubeugen.

Nach Art.15 a Absatz 2 RPG hat das kantonale Recht Möglichkeiten einzuräumen, im überwiegenden öffentlichen Interesse nach Verstreichen einer angemessenen Frist Massnahmen zur Baulandmobilisierung zu treffen. Es kann für Grundstücke, die sich nach der räumlichen Entwicklungsplanung an strategisch wichtiger Lage befinden, beispielsweise ein Kaufrecht der Ge-

Baulandmobilisierung an gut erschlossenen Lagen macht Sinn. Ein überwiegendes öffentliches Interesse lässt sich nicht generell, sondern nur situationsspezifisch im Einzelfall nachweisen. Entsprechende Massnahmen wurden in den Resonanzgruppen denn auch breit befürwortet.

Bei den heutigen überdimensionierten Bauzonen würde eine generelle Mobilisierung auch im peripheren Gebiet zu Fehlanreizen führen. Hier muss auf jeden Fall zurückgezont werden.

Kostendeckendes Mobility Pricing

Mobility Pricing in der hier vertretenen Variante²⁰ will die Kosten der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsdienstleistungen sowohl für den Individual- als auch für den öffentlichen Verkehr den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern anlasten, und zwar in dem Masse, in dem sie von Infrastruktur und Verkehrsdienstleistungen Gebrauch machen. Es wird „Kostenwahrheit“ angestrebt. Mit der Verteuerung der Mobilität sollen die Nachfrage nach Mobilität gedämpft, der Bodenverbrauch für Verkehrsanlagen (auch durch Brechung der Verkehrsspitzen) eingeschränkt, kompaktere Siedlungsmuster gefördert und die Zersiedelung gebremst werden.

Beim Entscheid über eine Wohn- und Standortwahl spielen viele Faktoren eine Rolle: Lebensstil, Wohnraumbedürfnisse, Umfeld, Nähe zur Natur, Steuern usw. Sie sind bei der Wahl eines Wohnortes ebenso wichtig oder möglicherweise noch wichtiger als die Transportkosten. Kostendeckende Gebühren und Tarife schlagen auch hier vorab auf Personen mit schmalere Budget durch. Wie stark sie den Bodenverbrauch reduzieren, lässt sich, da Beispiele für Preissteigerungen in entsprechender Höhe fehlen, nicht voraussagen.

Mobility Pricing
in der hier vertretenen Variante
will die Kosten der Verkehrs-
infrastruktur und der Verkehrs-
dienstleistungen sowohl für den
Individual- als auch für den
öffentlichen Verkehr den
Verkehrsteilnehmerinnen und
Verkehrsteilnehmern anlasten,
und zwar in dem Masse, in dem
sie von Infrastruktur und
Verkehrsdienstleistungen
Gebrauch machen.

Eine verursachergerechte Anlastung von Kosten erscheint dann als gerechtfertigt, wenn Wohn-, Arbeits-, Einkaufsort usw. frei gewählt werden können und das Mass der Mobilität persönlich beeinflusst werden kann. Bei der heutigen Entmischung städtischer Funktionen ist das für Viele nur sehr beschränkt der Fall. Mit langen Wegen zahlen sie den Preis dafür, in der Nähe ihres Arbeitsortes keine bezahlbare Wohnung gefunden zu haben. Wird dieser aufgezwungene Weg auch noch zu Vollkosten in Rechnung gestellt, sind sie doppelt bestraft.

Mobility Pricing im Sinne kostendeckender Preise hat bisher keine Akzeptanz gefunden. Das spiegelte sich auch in den Anhörungen.

Eine verursachergerechte
Anlastung von Kosten erscheint
dann als gerechtfertigt, wenn
Wohn-, Arbeits-, Einkaufsort usw.
frei gewählt werden können und
das Mass der Mobilität persönlich
beeinflusst werden kann.

²⁰ Die vom Bundesrat vorgeschlagene Variante verfolgt ein anderes Ziel. Nach BR Leuthard soll sie Kapazitätsprobleme lösen und nicht zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur dienen (NZZ vom 30.06.2016).

Weitere Steuerungsinstrumente

Wie vorn aufgeführt, beruhen die handelbaren *Flächennutzungszertifikate* darauf, dass das Recht auf bauliche Nutzung aus dem Grundeigentum herausgelöst und verselbständigt wird.

In den Workshops wurde angeregt, eine *generelle Trennung von Grundeigentum und dem Recht auf bauliche Nutzung* zu prüfen.

Eine generelle Trennung von Grundeigentum und dem Recht auf bauliche Nutzung ist zu prüfen.

Begrifflich zählt das Recht, ein Grundstück zu bebauen, zum Grundeigentum. Gewährleistet ist es allerdings nur in den „Schranken der Rechtsordnung“. Das öffentliche Baurecht beschränkt das Recht zur baulichen Nutzung vorab auf Bauzonen: Ob und was gebaut werden kann, hängt somit von der Zonierung ab. Rechtstechnisch wäre es durchaus denkbar, das Recht auf bauliche Nutzung vom Eigentum an Grund und Boden zu lösen und zu verselbständigen. Vorgezeichnet ist dies im (selbständigen und dauernden) Baurecht des ZGB, das einem Baurechtsnehmer zeitlich befristet das Recht einräumt, auf fremdem Grund und Boden zu bauen und den Bau zu bewirtschaften.

Die „Baufreiheit“ ist Ausfluss der Eigentumsgarantie. Wird der „bestimmungsgemässe Gebrauch“ eines Grundstücks verunmöglicht, in Bauzonen also das Recht zur baulichen Nutzung entzogen, liegt ein schwerer Eingriff ins Eigentum vor. Eine vorgeschlagene generelle Trennung würde den „Kerngehalt“ der Eigentumsgarantie betreffen.

„bestimmungsgemässe Gebrauch“ eines Grundstücks verunmöglicht, in Bauzonen also das Recht zur baulichen Nutzung entzogen, liegt ein schwerer Eingriff ins Eigentum vor. Soll es nicht nur in einzelnen Fällen, sondern grundsätzlich vom Eigentum abgespalten werden, ist der „Kerngehalt“ der Eigentumsgarantie (Art. 36 Absatz 4 BV) betroffen. Denn die Institutsgarantie

Heute wird das Recht auf bauliche Nutzung mit dem Grundeigentum erworben. Wer eingezontes Land kauft, kann und darf mit einer baulichen Nutzung rechnen. Die sogenannte „Baufreiheit“ ist Ausfluss der Eigentumsgarantie. Wird der

verlangt, dass die wesentlichen sich aus dem Eigentum ergebenden Verfügungs- und Nutzungsrechte erhalten bleiben.

Das Recht auf bauliche Nutzung ist wirtschaftlich das wichtigste der aus dem Eigentum fließenden Nutzungsrechte. Von der Lage des Grundstücks und seinen Nutzungsmöglichkeiten hängt der Verkehrswert ab. Ist eine bauliche Nutzung nicht zulässig, erreicht der Preis einen Bruchteil dessen, was bei einer Überbauung zu lösen wäre.

Der Wert des schweizerischen Immobilienbestandes (Gebäude und Grundstücke) wird auf 2540 Milliarden geschätzt (Staub und Rütter 2014: 5), wovon 76% auf Wohnimmobilien entfallen (Davidson und Müntener 2014: 27). Die Immobilienwirtschaft trägt 18% (mit Mieteinnahmen und Eigenmieten der privaten Haushalte) zum BIP und 14% zur Beschäftigung bei. Ihre Anlagen dienen der Sicherung langfristiger Verpflichtungen, sowohl von Pensionskassen und Versicherungen als auch bei Kreditaufnahmen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft spiegelt sich auch in der Grösse des Anlagenimmobilienmarktes (800-960 Mia. CHF) und in der Höhe der Hypothekarschuld (800 Mia. CHF) (Staub und Rütter 2014: 4f.; 11ff.).

Wer das Recht zu bauen vom Grundeigentum abspaltet, stellt die Wertbeständigkeit des Immobilienbestands in Frage. Die Folgen sind, wie die Finanzkrise von 2007 zeigte, so einschneidend, dass eine Abspaltung nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann. Auch macht es wenig Sinn, einen bei allen Verwerfungen funktionierenden Immobilienmarkt durch Etablierung eines zweiten Marktes, eines „Marktes mit Rechten zur baulichen Flächennutzung“, zu doppeln. Krisen und Verwerfungen würde es auf dem abgespaltenen Markt nicht weniger geben als heute.

Wer das Recht zu bauen vom Grundeigentum abspaltet, stellt die Wertbeständigkeit des Immobilienbestands in Frage. Auch macht es wenig Sinn, einen bei allen Verwerfungen funktionierenden Immobilienmarkt durch Etablierung eines zweiten „Marktes mit Rechten zur baulichen Flächennutzung“ zu doppeln.

In den Workshops wurde, in milderer oder härterer Form, auch die These vertreten, dass der Mieterschutz den Flächenverbrauch fördere. Bei

Die These, dass der Mieterschutz den Flächenverbrauch fördere, wurde diskutiert. Wie die Wohnflächenabgabe, wirkt sich auch eine Anpassung der Bestandsmieten an den Markt nur indirekt auf den Bodenverbrauch aus.

bestehenden Mietverhältnissen könnten die Mieten nicht an den Markt angepasst werden. Sie reagierten nicht auf Knappheit und Angebotsengpässe und privilegierten Altmietern gegenüber Neumietern. Marktmieten dagegen würden die Nachfrage und

auch den Bodenverbrauch dämpfen. Sie regten zudem zu Neuinvestitionen an, die ihrerseits zur Entspannung beitragen.

Wie die Wohnflächenabgabe wirkt sich auch eine Anpassung der Bestandsmieten an den Markt nur indirekt auf den Bodenverbrauch aus. So wenig wie der Neubau grösserer Wohnungen in Innenstadtquartieren per se zu einer höheren Bevölkerungsdichte führt, garantiert die Anpassung der Bestandsmieten an den Markt eine höhere Belegung des heutigen Wohnungsbestandes. Sie änderte auch nichts an der Zunahme der Haushalte infolge demografischen Wandels, Individualisierung und Zuzug.

Das Schweizer Mietrecht verhindert weder die Erneuerung des Altbestandes noch dessen Ersatz durch Neubauten. Denn es nimmt keinen Einfluss auf Neumieten.²¹ Somit steht es nachfragegerechten Investitionen nicht im Wege. Was in den Hochpreisregionen die Nachfrage dämpft, sind die hohen Bodenpreise und die verschärften Finanzierungsbedingungen. Das Preisniveau hat sich, wie die Credit Suisse feststellte, von der Einkommensentwicklung abgekoppelt und ist nicht mehr nachhaltig. Deshalb ist auch die Nachfrage nach Wohneigentum in den Hochpreisregionen eingebrochen. Und der breitflächige Bau neuer Mietwohnungen wurde in preisgünstigere Regionen abgedrängt.

Zweifellos müssen die Zentren mit einem Bauflächenmanagement dafür sorgen, dass sie sich über Innenentwicklungen mindestens proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil an der Bauentwicklung beteiligen. Sie werden der

Nachfrage damit nicht gerecht werden. Denn diese konzentriert sich auf die Zentren. Sie kann dort, zumindest in Wachstumsphasen, nicht abgedeckt werden. An den besten Lagen in den Innenstädten besteht somit regelmässig ein Nachfrageüberhang und es fallen Quasi-Monopolgewinne an.

Das Mietrecht will die Mieter vor „missbräuchlichen“ Mietzinsen schützen. Die Rentabilität des Hausbesitzes wird jedoch gewährleistet. Wenn Mieten im Rahmen der orts- und quartierüblichen Mietzinse liegen, gelten sie ebenfalls nicht als missbräuchlich; auch können sie soweit angehoben werden, als dies durch Kostensteigerungen, Mehrleistungen oder eine kostendeckende Rendite begründet ist.

Wo ein Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nicht erreichbar ist, kann die Durchsetzung von Marktmieten kein Must darstellen. Wenn Bodenpreise und Mieten in Boomphasen obenaus schießen und sich zu stark von der Einkommensentwicklung abkoppeln, ist eine die Spitzen kappende Mietzinsgestaltung nicht unvernünftig.

In den Hotspots hätte ein durchschnittlicher „Eigentümerhaushalt“ nach der sog. kalkulatorischen Tragbarkeit zwischen 50% und 60% des Einkommens für ein mittleres Neubauobjekt aufzuwenden (Region Zimmerberg 57%) (Centola und Hasenmaile 2016: 9 f.). Sind die heutigen Marktpreise schon für einen grösseren Teil der durchschnittlichen Eigentümerhaushalte nicht tragbar, trifft dies auf den durchschnittlichen Mieterhaushalt erst recht zu. Bei Marktmieten würde die „untere Einkommenshälfte“ der Bevölkerung aus den Hochpreisregionen verdrängt.

Art. 41 Abs. 1 lit. e BV gibt ein anderes Ziel vor. Danach setzen Bund und Kantone sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.

Das Schweizer Mietrecht verhindert weder die Erneuerung des Altbestandes noch dessen Ersatz durch Neubauten. Somit steht es nachfragegerechten Investitionen nicht im Wege.

²¹ Patrik Schellenbauer (Avenir Suisse) stellt sogar die These auf, dass es Totalsanierungen begünstige, weil diese eine Anpassung an die Marktmiete ermöglichen (Avenir Suisse, 2014).

Auf Mietzinsregelungen liesse sich dann verzichten, wenn Markt und öffentliche Hand diese angemessenen Wohnungen zu tragbaren Bedingungen bereitstellten. Was in den letzten Jahren von Privaten gebaut wurde, richtete sich jedoch mehrheitlich an einkommensstarke, mobile Schichten. Und den von der öffentlichen Hand unterstützten gemeinnützigen Wohnbauträgern

Preisgünstiges Wohnen wird in erster Linie vom Mietrecht mit seinem breit wirkenden Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen gewährleistet.

gehörten im Jahr 2000 gesamtschweizerisch ganze 8% des Wohnungsbestandes (Bundesamt für Sozialversicherungen 2011: 15). Preisgünstiges Wohnen wird deshalb in erster Linie vom Mietrecht mit seinem breit wirkenden Schutz vor missbräuchlichen Mietzinsen (Art. 269 ff. OR) gewährleistet.



6

Zusammenfassung

sanu durabilitas stellte sich die Frage, wie die wirtschaftliche Nutzung des Bodens so gelenkt werden könnte, dass der Druck auf Kulturland und naturnahe Böden abnimmt und die Bedürfnisse der Bevölkerung trotzdem gedeckt werden. Sie analysierte die Treiber des Bodenverbrauchs und prüfte die unterschiedlichsten Massnahmen zu seiner Eindämmung. Dabei gelangte sie zu folgenden Resultaten:

1

sanu durabilitas postuliert die längst fällige Institutionalisierung der Agglomerationen und Regionen und die Verlagerung der Nutzungsplanung auf diese Ebene.

Es herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass die Raumplanung sich auf ganze Lebensräume beziehen muss. Die Lebensräume sind die Agglomerationen und die Regionen.

Verantwortlich für den übermässigen Bodenverbrauch sind in erster Linie die „Planungsautonomie“ der Gemeinden und eine „unzureichende übergeordnete Steuerung“. Das revidierte RPG präzisiert darum die Vorgaben an die Kantone und nimmt diese in die Pflicht, sie bei den Gemeinden durchzusetzen. Es ändert aber nichts am Fehlen einer „Territorial Governance“.

sanu durabilitas postuliert die längst fällige Institutionalisierung der Agglomerationen

und Regionen und die Verlagerung der Nutzungsplanung auf diese Ebene. Um den Übergang zu erleichtern und die heutigen Planungsträger einzubeziehen, soll den Gemeinden je für ihr Gebiet eine parallele Planungskompetenz eingeräumt werden. Diese schreibt ihr Mitwirkungsrecht fest. Doch liegt der endgültige Entscheid bei den für das Ganze zuständigen Agglomerationen oder Regionen.

Solange es an einem entscheidungsfähigen Funktionalraum fehlt, sollen die Kantone in die Lücke springen und zusammen mit den Gemeinden auch formell Planungsverantwortung tragen.

2

sanu durabilitas postuliert die Integration eines qualitativen Bodenschutzes in den Planungsprozess.

Unsere Gesellschaft begünstigt die ökonomischen auf Kosten der ökologischen Funktionen des Bodens. Die Umwandlung von Kultur- in Bauland verspricht Gewinn. Die Folgekosten des Bodenverbrauchs werden weder systematisch erhoben noch in die Wirtschaftlichkeitsrechnung einbezogen. Auch auf Bundesebene sind Fruchtfolgeflächen in der Interessenabwägung gegenüber anderen nationalen Interessen durchwegs unterlegen.

sanu durabilitas postuliert die Integration eines qualitativen Bodenschutzes in den Planungsprozess. Damit auch Bodenverluste in Rechnung gestellt werden können, muss die Bodenqualität schweizweit erhoben und dokumentiert werden. Als Steuerungsinstrument ist – nach dem Beispiel Stuttgarts – eine Höchstzahl von Bodenindex-Punkten festzulegen, die pro Jahr und pro Planungsperiode in Anspruch genommen werden darf. Damit das Bodenkontingent Wirkung entfaltet, muss es in die Richt- und Nutzungsplanung umgesetzt werden.

3

sanu durabilitas postuliert zwischenzeitlich einen Bestandesschutz für fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden.

Die Entwicklung des qualitativen Instruments der Bodenindex-Punkte kostet Zeit. Inzwischen werden in den überdimensionierten Bauzonen weiterhin fruchtbarste und ökologisch wertvollste Böden überbaut. Die Raumplanungsverordnung verlangte zwar schon in ihrer alten Fassung, dass Fruchtfolgeflächen gesichert und der Landwirtschaftszone zugeteilt werden.

sanu durabilitas postuliert zwischenzeitlich einen Bestandesschutz für fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden. Sie sollen der Überbauung entzogen und weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden. Da nach Art. 28 RPV Fruchtfolgeflächen und die übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete bereits erfasst sind, kann der quantitative Bodenschutz rasch umgesetzt werden.

4

sanu durabilitas postuliert die Institutionalisierung eines um die Innenentwicklung bemühten Bauflächenmanagements.

Damit trotz der Befestigung des Siedlungsrandes genügend Bauflächen für Wohn- und Gewerbenutzungen zur Verfügung stehen, müssen die potenziellen Bauflächen innerhalb des Siedlungsgebietes kontinuierlich erhoben und dokumentiert, die Entwicklung einzelner Flächen vorangetrieben, allenfalls Investoren gesucht und Eigentümer ins Boot geholt werden. Es reicht nicht, im Vorfeld von Zonenplanrevisionen

aus dem Vergleich von Bestand und theoretisch möglicher Ausnützung sogenannte „innere Reserven“ auszuweisen.

sanu durabilitas postuliert die Institutionalisierung eines um die Innenentwicklung bemühten Bauflächenmanagements. Wenn der Bodenverbrauch gestoppt werden soll, müssen sich auch Kernstädte mindestens proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil an der allgemeinen Bevölkerung- und Bauentwicklung beteiligen.²²

5

sanu durabilitas postuliert einen Fonds zu äufnen, aus welchem periurbane Gemeinden für eine „Verzichtsleistung“ ein Entgelt erhalten.

Der Bodenverbrauch kann nur eingedämmt werden, wenn das weitere Wachsen der Agglomerationen gestoppt wird.

Um periurbane Gemeinden dazu zu bewegen, auf Wachstumsszenarien und eine Ausscheidung neuer Bauzonen zu verzichten, postuliert

sanu durabilitas, innerhalb des Finanzausgleichs oder aus Mitteln der Mehrwertabschöpfung und/oder der Grundstückgewinnsteuer einen Fonds zu äufnen, aus welchem periurbane Gemeinden für ihre „Verzichtsleistung“ ein Entgelt erhalten.

²² In den Faktenblättern und im vorliegenden Artikel ist diese Massnahme Teil des Steuerungsinstruments Bodenindexpunkte. Sie besitzt aber auch unabhängig davon zentrale Bedeutung.

Aus der Priorisierung der Steuerungsinstrumente sind die vorstehenden fünf Massnahmen als Instrumente erster Wahl hervorgegangen. Alle fünf dienen dazu, die institutionellen Rahmenbedingungen für eine sachgerechte Planung zu verbessern. Die Priorisierung von Instrumenten zur Verbesserung der Governance entspricht der allgemeinen Einschätzung, dass die Ursache für den hohen Bodenverbrauch in erster Linie in Umsetzungsproblemen liegt.

Die Arbeitsgruppe von *sanu durabilitas* hat daneben ein breites Bündel fiskalischer, mengensteuernder, finanzwirtschaftlicher und hoheitlicher Instrumente geprüft. Einige von ihnen waren auch Gegenstand der ersten Revision des RPG. Eine Einschränkung des Bodenverbrauchs und der Zersiedelung erwartet *sanu durabilitas* auch von den nachstehend erläuterten „Instrumenten zweiter Wahl“.

6

***sanu durabilitas* zieht die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen dem Instrument der Flächennutzungszertifikate vor.**

***sanu durabilitas* postuliert statt der Mindestausnutzungsziffern kantonale Richtplanvorgaben zur Anhebung der zulässigen Ausnutzung.**

***sanu durabilitas* hält Massnahmen der Baulandmobilisierung für nötig.**

Das revidierte Bundesrecht sieht die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Absatz 2 RPG), die bodensparende und effiziente Nutzung bestehender und neu geschaffener Bauzonen (Art. 5a Absatz 3 lit. b RPV) und Massnahmen zur Baulandmobilisierung (Art. 15a Absatz 1 RPG) vor.

sanu durabilitas hat als Alternative zur Rückzonung das mengensteuernde Instrument der *Flächennutzungszertifikate* geprüft. Sie zieht die konsequente und klare Verhältnisse schaffende Rückzonung überdimensionierter Bauzonen vor.

sanu durabilitas hat zur effizienteren Nutzung bestehender und neuer Bauzonen Mindestausnutzungsziffern geprüft. Sie postuliert

statt der Mindestausnutzungsziffern kantonale Richtplanvorgaben zur Anhebung der zulässigen Ausnutzung. Diese sollen auch an der Peripherie nicht weniger als 60 bis 80% (je nach Definition der Ausnutzungsziffer) betragen. Bei Neueinzonungen und bei der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen kann der Realisierungsdruck durch Massnahmen der Baulandmobilisierung verstärkt werden.

sanu durabilitas hält Massnahmen der Baulandmobilisierung für nötig und unterstützt ein Kaufrecht der öffentlichen Hand für Grundstücke an strategischen Lagen und die Möglichkeit, neu eingezonte Flächen am Rand nach Ablauf einer unbenützten Frist entschädigungslos wieder auszuzonen.

7

***sanu durabilitas* postuliert eine verursachergerechte Erschliessungsabgabe. Sie tritt für eine Streichung des Fahrkostenabzugs bei der Einkommenssteuer ein.**

***sanu durabilitas* unterstützt, dass die steuerliche Bevorzugung des selbstgenutzten Wohneigentums beseitigt wird.**

Wie schon der Bundesrat feststellte, besitzt die Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand an Erschliessung und Verkehr eine deutlich dezentralisierende Wirkung. Auch der Fahrkostenabzug bei der Einkommenssteuer fördert die Dezentralisierung. Zudem trägt das Steuerrecht mit seinen tief angesetzten Vermögens- und Eigenmietwerten für selbstgenutzte Liegenschaften zu flächenintensivem Wohneigentum bei.

sanu durabilitas hält die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Erschliessungskosten

für eine die Zersiedelung fördernde Inkonsistenz und postuliert eine verursachergerechte Erschliessungsabgabe. Sie tritt für eine Streichung des Fahrkostenabzugs bei der Einkommenssteuer ein. Insbesondere der Privatverkehr begünstigt disperse Siedlungsmuster.

sanu durabilitas unterstützt schliesslich, dass die steuerliche Bevorzugung des selbstgenutzten Wohneigentums beseitigt wird. Dies verlangt sowohl eine konsequent den Bodenverbrauch eindämmende Politik als auch den Grundsatz der Vorteilsgleichheit.

8

sanu durabilitas postuliert als wirksamstes der fiskalischen Steuerungsinstrumente die Flächennutzungsabgabe.

Die Flächennutzungsabgabe ist das zielgenaueste der fiskalischen Steuerungsinstrumente. Im Gegensatz zur Mehrwertabschöpfung, welche bei einer minimalen Abschöpfung von 20% kaum Wirkung entfaltet, belastet die Flächennutzungsabgabe unmittelbar den Bodenverbrauch und erlaubt eine Abstufung der Abgabe sowohl nach der Qualität des Bodens als auch nach dem Grad der Zersiedelung am vorgesehenen Standort. Sie kann damit so ausgestaltet werden, dass sie den Boden an peripheren Lagen mit überdimensionierten Bauzonen empfindlich verteuert und der Zersiedelung Grenzen setzt.

sanu durabilitas postuliert als wirksamstes der fiskalischen Steuerungsinstrumente die Flä-

chennutzungsabgabe. Integrieren die Bodendex-Punkte den qualitativen Bodenschutz in die öffentliche Planung, trägt die Flächennutzungsabgabe dazu bei, den haushälterischen Umgang mit dem Boden in der privaten Bautätigkeit zu verankern. Bei der Festlegung der Abgabesätze ist allerdings eine Gesamtbetrachtung anzustellen, welche auch die Mehrwertabschöpfung und allfällige Abgabeleistungen für die Groberschliessung einbezieht.

Keine Unterstützung fanden die Wohnflächenabgabe und die Verschärfung der Finanzierungsbedingungen für Hypotheken. Vorbehalte gegenüber *Flächennutzungszertifikaten* und Mindestausnutzungsziffern wurden bereits oben formuliert.

sanu durabilitas sucht zu den Instrumenten erster und zweiter Wahl eine breite Diskussion und wird einzelne von ihnen in Folgeprojekten vertiefen und in der Bildungsarbeit verankern. Sie beabsichtigt, zusammen mit Raumplanungs- und Umweltorganisationen auch politische Wege zu prüfen, um die nötigen Mittel für einen wirksamen Bodenschutz und gegen den fortschreitenden Bodenverbrauch bereitzustellen.

Literatur

- Aemisegger, Heinz et al. (Hg.) (2010). Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung RPG. Zürich: Schulthess.
- Avenir Suisse (2014). Wieviel Regulierung am Mietmarkt braucht es? Patrik Schellenbauer und Felicitas Huggenberger im Interview mit Kaspar Hohler (veröffentlicht in Schweizer Personalvorsorge). Abgerufen am 21.09.2016. [<http://www.avenir-suisse.ch/42337/wieviel-regulierung-braucht-es/>].
- Bundesamt für Landwirtschaft BLW (2012). Schutz des Kulturlandes. Fakten und Herausforderungen. Bern: BLW.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2006). Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF. Vollzugshilfe. Bern: ARE.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2014a). Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Bern: ARE.
- Bundesamt für Raumentwicklung (2014b). Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz. Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik. Bern: UVEK/ARE.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2011). Bericht über die Anpassung der Mietzinsmaxima in den Ergänzungsleistungen (EL) vom 10. August 2011. Bern: BSV.
- Bundesamt für Statistik (2011). Bauen, Wohnen, Siedlungslandschaft Schweiz. *ValeurS*, 2011(2). Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2015a). Die Bodennutzung in der Schweiz. Auswertungen und Analysen. Statistik der Schweiz. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2015b). Revision des BIP pro Einwohner.
- Analyse der Entwicklung von 1991 bis 2013. Statistik der Schweiz. Neuchâtel: BFS.
- Bundesamt für Statistik (2015c). Statistischer Sozialbericht Schweiz. Neuchâtel: BFS.
- Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).
- Bühlmann, Lukas (2013). Rückzonungen sind facettenreich. *Inforum 2013* (2). 3-5.
- Cann, Steven (2013). Rückzonungspflicht nach Revision RPG. Ein Umsetzungsvorschlag für den Kanton Basel-Landschaft. MAS-Abschlussarbeit. Zürich: ETHZ.
- Centola, Loris und Fredy Hasenmaile (Hg.) (2016). Schweizer Immobilienmarkt 2016. Vertreibung aus dem Paradies. Zürich: Credit Suisse.
- Frey, René L. (2007). Grundzüge eines ressourcenoptimierten Steuersystems für die Schweiz. Gutachten. *Umwelt-Wissen* 2007(10). Bern: BAFU.
- Keating, Giles und Fredy Hasenmaile (2014). Immobilienmarkt 2014. Strukturen und Perspektiven. Zürich: Credit Suisse.
- Davidson John und M. Müntener (2014). Markttransparenz im Immobilienmarkt. *Swiss Real Estate Journal*, 2014 (9), 27.
- Ecoplan (2000). Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht im Auftrag von: Bundesamt für Raumentwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Bern: Ecoplan.
- Ecoplan (2015). Vertiefung ausgewählter Politikinstrumente im Bereich Boden / Raumplanung. Bern: Ecoplan.
- Eriksson, Ralf und Jan Otto Andersson (2010). Elements of Ecological Economics. London/New York: Routledge.
- Ernst Basler + Partner (2009). Raumentwicklung der Schweiz 2025. Ein Blick in unsere Zukunft. Zürich: EBP.
- Gmünder, Markus (2010). Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich/Chur: Rüeegger.
- Häberli, Rudolf et al. (1992). Boden Kultur. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz (2. Aufl). Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 „Nutzung des Bodens in der Schweiz“. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016). Steuerungsinstrumente der Bodennutzung. Faktenblätter. Biel: sanu durabilitas.
- Koch, Katharina und Patrik Baumgartner (2009). Bauliche Entwicklung ist nicht immer ein Gewinn. *Schweizer Gemeinde* 2009 (8). 21-23.
- Knoepfel, Peter, Csikos, Patrick, Gerber, Jean-David und Nahrath, Stéphane (2012). Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung. *Politische Vierteljahresschrift*, 414-443.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2016). Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS). Abgerufen am 21.09.2016. [<http://www.stuttgart.de/bauflaechen/>].
- Liner, Marcel (2004). Die Bodenbesteuerung in der Schweiz. Aktueller Zustand. Vorstellung der Instrumente öffentliches Baurecht, Bodenwertsteuer und

- Mehrwertabschöpfung. Aarau: INWO.
- NZZ (30.06.2016). Steuerung des Pendlerverkehrs. Bundesrat will Mobility Pricing testen. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 21.09.2016. [<http://www.nzz.ch/schweiz/steuerung-des-pendlerverkehrs-bundesrat-will-mobility-pricing-testen-ld.103075>].
- Ruch, Alexander (2010). Einleitung Rz. In: Aemisegger, H. et al. (Hg.) (2010). Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung RPG (pp. 75ff.). Zürich: Schulthess.
- SCAN - Agentur für Markt- und Gesellschaftsanalytik, (2002). Was ist so schön am Eigenheim? Ein Lebensstilkonzept des Wohnens. Endbericht zuhanden des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie. Graz: SCAN.
- Schellenbauer, Patrik und Marco Salvi (2015). Zehn Thesen, warum die Schweiz ein Mieterland ist. Zürich: avenir suisse. Abgerufen am 08.09.2016. [<http://www.avenir-suisse.ch/52093/zehn-thesen-warum-die-schweiz-ein-mieterland-ist/>].
- Schwarz, Gerhard (30.09.2013). Reich und hochverschuldet. Das Schweizer Unikum der fehlenden Amortisationspflicht. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 21.09.2016. [<http://www.nzz.ch/reich-und-hochverschuldet-1.18157938>].
- Schweizerischer Bundesrat (1987). Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht). Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2008). Revision des Raumplanungsgesetzes. Erläuternder Bericht. Bern, 12. Dezember 2008. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2010). Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2016). Strategie Nachhaltige Entwicklung 2016-2019. Bern.
- Schweizerischer Nationalfonds (2011): Siedlungen und Infrastrukturen ganzheitlich weiterentwickeln. Medienmitteilung.
- Abschluss des NFP 54 «Nachhaltige Siedlungsentwicklung». 19. Oktober 2011. Bern.
- Siebel, Walter (2015). Die Kultur der Stadt. Berlin: Suhrkamp.
- Seidl, Irmi (2008). Potenziale und Grenzen ökonomischer Instrumente bei der Lenkung der Siedlungsentwicklung. *Forum für Wissen*, 2008. 31-35.
- Staub, Peter und Heinz Rütter (2014). Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienwirtschaft der Schweiz. Kurzbericht. Zürich: HEV Schweiz / pom+.
- Tschannen, Pierre (2010a). Art. 1 Rz. In: Aemisegger, H. et al. (Hg.) (2010). Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung RPG (pp. 13ff.). Zürich: Schulthess.
- Tschannen, Pierre (2010b). Art. 3 Rz. In: Aemisegger, H. et al. (Hg.) (2010). Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung RPG (pp. 48ff.). Zürich: Schulthess.
- WSL (2015). Warum wird der Bodenschutz immer wichtiger? Im Gespräch mit Gaby von Rohr, Kanton Solothurn, und Stephan Zimmermann, WSL. *Diagonal* 2015(2). 14-17.



Gastartikel

Instrumente des Finanzausgleichs bei Siedlungsausweitungsverzicht

Möglichkeiten und Grenzen im schweizerischen Föderativstaat



René L. Frey war bis 2004 Professor für Nationalökonomie an der Universität Basel. Seit seiner Emeritierung leitet er CREMA - Center for Research in Economics, Management and the Arts. Seine Spezialgebiete sind die Wirtschaftspolitik, die öffentlichen Finanzen und die räumliche Ökonomie (Regional-, Stadt-, Verkehrs- und Umweltökonomie). Von 2004 bis 2007 präsidierte er den Rat für Raumordnung.

Ein Grund für die rasche Zunahme der Siedlungsfläche ist darin zu suchen, dass die untereinander in einem Wettbewerb stehenden Gemeinden aus der übergeordneten Sicht allzu grosszügige Einzonungen vornehmen, um die eigene Entwicklung zu fördern. Sie wehren sich dagegen, dass ihnen der Kanton ein restriktiveres Vorgehen aufzwingt. Sie sind nur zu Verzichten bereit, wenn sie dafür kompensiert werden.

Durch Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der kommunalen auf die kantonale beziehungsweise von der kantonalen auf die Bundesebene liesse sich das Wachstum der Siedlungsfläche theoretisch bremsen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Gemeinden (und die Kantone) häufig trotzdem in der Lage sind, die eigenen Entwicklungsinteressen gegenüber den übergeordneten durchzusetzen.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob es sinnvoll sein könnte, die Kompensation für Siedlungsausweitungsverzichte im Rahmen des Finanzausgleichs vorzunehmen, und wie die Vor- und Nachteile solcher Lösungen einzuschätzen sind.

Reformen des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich ist in der Schweiz in den letzten Jahren grundlegend umgestaltet worden. Nach einer rund fünfzehnjährigen Vorbereitungszeit ist 2008 die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» – kurz Neuer Finanzausgleich, noch kürzer NFA – in Kraft getreten. In der Folge haben viele Kantone ihre internen Finanzausgleichssysteme ebenfalls reformiert (oder sind zurzeit daran), meist in Anlehnung an die NFA.

Die NFA beruht auf der Grundidee, dass für jedes Ziel ein spezifisches Instrument (das am besten geeignete) zur Verfügung steht. Im Unterschied zu früher wird sauber getrennt zwischen

- dem *Ressourcenausgleich*: Umverteilung zwischen finanziell starken und finanziell schwachen Gebietskörperschaften mit dem Ziel, allen ein minimales Angebot an öffentlichen Leistungen zu ermöglichen,
- dem *Lastenausgleich*: Abgeltung von Sonderkosten, die sich aus geografisch-topografisch oder sozio-demografisch schwierigen Verhältnissen ergeben,
- der horizontalen Kooperation mit *Spillover-Abgeltung*, einer direkten, bilateral ausgehandelten Abgeltung zwischen den Gemeinden.

Instrumente zur Kompensation von Siedlungsausweitungsverzichten

Wenn eine Gemeinde durch restriktive raumplanerische Massnahmen im übergeordneten Interesse auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche verzichtet, so gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten, die Kompensation im Rahmen des Finanzausgleichs vorzunehmen.

- Wird der Verzicht auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche als Nachteil (Sonderlast) verstanden, den eine Gemeinde zu Gunsten anderer Gemeinden in Kauf nimmt, so kommt der *Lastenausgleich* in Frage. Die Finanzierung der Abgeltungszahlungen an die verzichtleistenden Gemeinden erfolgt durch den Kanton, eventuell auch den Bund.

- Der Verzicht einer Gemeinde auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche kann mit der Zeit deren finanzielle Situation verschlechtern. Die steuerbaren Einkommen, Vermögen und/oder Gewinne sinken im Vergleich zu den anderen Gemeinwesen des Kantons, was sich in einem Rückgang des Ressourcenindex auswirkt. Beim *Ressourcenausgleich* führt dies für die ressourcenschwachen Gemeinden automatisch zu höheren Einnahmen aus dem Ausgleichstopf. Demgegenüber müssen die ressourcenstarken Gemeinden (oder der Kanton), ebenfalls ohne zusätzliche Entscheidungen, mehr in diesen Topf einbezahlen.
- Führt der Verzicht einer Gemeinde auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche zu einer Besserstellung einer Nachbargemeinde (oder einer kleinen Zahl von Gemeinden, nicht aber der Gesamtheit aller Gemeinden des Kantons), so eignet sich die Spillover-Abgeltung. Die Nutzniessergemeinden entschädigen die benachteiligte Gemeinde direkt. Diese horizontale Lösung bedingt Verhandlungen zwischen den beteiligten Gemeinwesen. Zu einem Konsens kommt es, wenn Leistung (Verzicht) und Gegenleistung (Abgeltung) von allen als gleichwertig betrachtet werden.

Der Verzicht einer Gemeinde auf die Ausdehnung der Siedlungsfläche kann mit der Zeit deren finanzielle Situation verschlechtern. Das Instrument «Ressourcenausgleich» verschafft der ressourcenschwachen Gemeinde dann höhere Einnahmen aus dem Ausgleichstopf.

Vor- und Nachteile der Kompensationsinstrumente

Der Vergleich der drei in Frage kommenden Instrumente aus dem Arsenal des Finanzausgleichs führt mit Blick auf die Verringerung des Siedlungsflächenwachstums zu folgenden Erkenntnissen:

Die Nachteile, die sich aus der Beschränkung der Siedlungsfläche ergeben, sind nur bedingt buchhalterisch erfassbar. Zudem fallen sie erst in der Zukunft an.

- Für die Abgeltung von Siedlungsausweitungsverzichten eignet sich der *Lastenausgleich* am besten. Der Nachteil, der einer Gemeinde erwächst, wird durch den Kanton finanziell abgegolten, allenfalls mit Unterstützung des Bundes. Diese Kompensation lässt sich relativ einfach in bestehende Finanzausgleichssysteme einfügen. Eine Schwierigkeit kann bei der praktischen Anwendung auftauchen. Die Nachteile, die sich aus der Beschränkung der Siedlungsfläche ergeben, sind nur bedingt buchhalterisch erfassbare monetäre Kosten. Sie fallen zudem erst in einer mehr oder weniger entfernten Zukunft an und sind daher unsicher.
- Das Finanzausgleichsinstrument *Ressourcenausgleich* hat den Vorteil, automatisch zu einer Kompensation von verzichtleistenden Gemeinden zu führen. Voraussetzung ist allerdings, dass die betreffenden Gemeinwesen tatsächlich Nachteile erleiden, die sich in ihrer Ressourcenstärke niederschlagen. Da diese Wirkung erst nach längerer Zeit eintritt, dürfte die finanzielle Verschlechterung zum Zeitpunkt des Planungsentscheids als ungewiss eingeschätzt werden. Von diesem Instrument gehen daher vermutlich nur schwache Anreize für die Beschränkung der Siedlungsfläche aus.
- *Spillover-Abgeltungen* sind aus theoretischer Sicht das zweckmässigste Mittel, um Gemeinden, die auf eine Ausweitung der Siedlungsfläche verzichten, zu entschädigen. Obwohl die NFA dieses Instrument vorsieht, fehlt es jedoch noch an Erfahrungen im raumplanerischen Bereich. Offensichtlich stellen die hierfür erforderlichen «freiwilligen» Verhandlungen eine Hürde dar. Die Nutzniesser verhalten sich gerne als Schwarzfahrer. Die horizontale Abgeltung von Einbussen, die sich durch die Beschränkung der Siedlungsfläche ergeben, führt zudem nur dann zu befriedigenden Ergebnissen, wenn die beteiligten Gebietskörperschaften geografisch zweckmässig abgegrenzt sind. Dies ist angesichts der historisch geprägten Grenzen nicht der Fall. Durch Gebietsreformen müssten Wirtschaftsregionen (in der Regel Arbeitsmarktregionen) geschaffen werden, wodurch öffentliche Aufgaben mit anderen Kosten-

und Nutzenperimetern (z.B. in Infrastruktur- und Umweltbereichen) beeinträchtigt werden könnten.

Spillover-Abgeltungen sind theoretisch das zweckmässigste Mittel, um eine Ausweitung der Siedlungsfläche zu verhindern. Die erforderlichen Verhandlungen mit den Nachbargemeinden stellen jedoch eine Hürde dar.

Eine denkbare Alternative

Möglicherweise eignen sich für die Kompensation von Einbussen, die sich durch die Beschränkung der Siedlungsfläche ergeben, andere finanzielle Instrumente noch besser als solche des ordentlichen Finanzausgleichs. Denkbar ist etwa, dass mit einem Teil der Einnahmen aus der *Mehrwertabschöpfung* der Verzicht auf weitere kommunale Siedlungsausweitungen abgegolten wird. Dieser Gedanke ist bereits im revidierten Raumplanungsgesetz verankert. Demnach wären die mit der Mehrwertabgabe generierten Mittel primär für entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkungen, die sich aus der Reduktion zu grosser Bauzonenreserven ergeben, vorzusehen. Dabei würde es sich

allerdings um eine einmalige Abgeltung handeln. Sollte mit den Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung eine wiederkehrende Abgeltung wie beim Finanzausgleich erfolgen, so wäre erstens sicherzustellen, dass aus der Mehrwertabschöpfung ein ausreichender Mittelfluss resultiert. Zweitens wäre darauf zu achten, dass mit dem Siedlungsausweitungsverzicht bei der betroffenen Gemeinde tatsächlich eine Erhöhung der Landschaftsqualität einhergeht und auf diese Weise dem Besteller-Bezahler-Prinzip Rechnung getragen wird.

Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung könnten für entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkungen, die sich aus der Reduktion zu grosser Bauzonenreserven ergeben, eingesetzt werden.

Literatur

Bundesrat (2001, 2005, 2006) NFA-Botschaften.

Bundesrat (2010, 2014) NFA-Wirksamkeitsberichte.

Frey, René L. (2008) *Starke Zentren – Starke Alpen*. Wie sich die Städte und ländlichen Regionen der Schweiz entwickeln können. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Muggli, Rudolf (2014) *Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Rühli, Lukas, Miriam Frey und René L. Frey (2013) *Irrgarten Finanzausgleich*. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse.

Claude Lüscher

Quantitativer Kulturlandschutz als Instrument zur nachhaltigen Nutzung der Ressource Boden?

Böden sind eine Art Lebewesen. Sie brauchen für ihre Entstehung sehr viel Zeit. Es gibt junge, reife und auch alte Böden. Je nach Standort entwickeln sie unterschiedliche Eigenschaften. Die einen Böden sind beispielsweise sandig und ‚leicht‘, damit sehr wasserdurchlässig. Andere können so viel Ton enthalten, dass sie versickerndes Wasser kaum durchlassen und entsprechend feucht und ‚schwer‘ sind. Entsprechend ordnet der Mensch ihnen aus seiner Sichtweise heraus ‚Funktionen‘ zu. So hat ein Standort grosse Bedeutung für die Artenvielfalt, ein Anderer ist wichtig für die menschliche Ernährung, ein Dritter ist als Baugrund interessant. Archivfunktion haben Standorte, in denen Spuren früherer menschlicher Aktivität vermutet werden.

Oft überlagern sich mehrere Funktionen auf ein und demselben Standort. Neuerdings möchte der Mensch diese Funktionen gewichten und daraus eine ihm genehme Zuordnung schaffen. Dem Boden ist das alles ziemlich egal, er ist einfach da! Er war schon da, als die Menschen noch nicht da waren; vielleicht in etwas anderer Ausprägung. Ob und in welchem Zustand er noch da sein wird, falls die Menschen weiterhin so auf ihn einwirken, wie das die letzten 50-100 Jahre geschehen ist, bleibt offen. Boden wird derzeit mit Schadstoffen belastet, überbaut, verdichtet und/oder wegerodiert; alles Schäden, die zerstörerischen und damit irreversiblen Charakter haben.

Es gibt Böden, die für die menschliche Ernährung grössere Bedeutung haben als andere. Sie haben einen besonderen Stellenwert. Die Erfahrungen mit der detaillierten, flächendeckenden Bodenkartierung in einzelnen Schweizer Kantonen weisen auf ein interessantes Muster der Verteilung der Bodeneigenschaften im Raum hin: Je näher die landwirtschaftlichen Böden zum Dorf liegen, desto eher scheinen diese ackerbaulich geeignet zu sein. Diese Erkenntnis hat durchaus einen Sinn und kann auch erklärt werden. Es scheint, dass der Jahrtausende alte Umgang der Bauern mit den Ackerböden im näheren Umfeld des Betriebs, eben des Dorfes, einen grossen Einfluss auf die Bodenentwicklung gehabt hat. Der Umgang liess die Böden in dem Mass ‚besser‘ werden, wie der Mensch sie rodete, beackerte, düngte, die Steine herausholte, dann pflügte, eggte, säte und erntete. Dies Jahr für Jahr, später im Turnus, heute Fruchtfolge genannt. Eine ungeheure Kulturleistung der Menschheit! Böden sind eigentliche Denkmäler; sie sind schützenswert, weil knapp und unersetzlich.

Also kann man verallgemeinernd sagen, dass die guten Landwirtschaftsböden grundsätzlich in Dorfnähe liegen. Sie sind damit, und hier liegt ein Problem, gleichzeitig auch die begehrten Standorte für Bauten und Anlagen. Ein grosser Konflikt liegt vor, verkürzt: „Ackerland versus Bauland“.

Es verschwindet eben nicht nur irgendein Boden, sondern jeweils der agronomisch wertvollste!

Solange das Baugebiet sich auf die gleiche Art und Weise ausdehnt,

wie das in den letzten 50 Jahren geschehen ist, nämlich quasi ringartig um das bestehende Baugebiet herum, solange wird mit grosser Wahrscheinlichkeit guter, wenn nicht der beste Ackerboden im jeweiligen Umfeld, preisgegeben und - nicht zu vergessen – mit der Überbauung irreversibel zerstört. Es verschwindet eben nicht nur irgendein Boden, sondern jeweils der agronomisch Wertvollste!



Claude Lüscher, Raumplaner und Agronom, ist Mitinhaber des Büros Arcoplan in Ennetbaden und Mitglied der Expertengruppe Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundesrates. Er war lange Jahre mit Richtplanung und Bodenkartierungsprojekten beschäftigt und hat an der FHNW und der ETH zu Boden und Raumplanung unterrichtet.

Solange sich das Baugebiet ringförmig um die bestehende Siedlung ausdehnt, solange wird mit grosser Wahrscheinlichkeit der beste Ackerboden preisgegeben.

Leider ist hier viel Geld im Spiel: Landwirtschaftsland wird zu etwa fünf bis zehn Franken pro Quadratmeter gehandelt; Bauland hat hundertmal mehr ‚Wert‘ und wechselt zu astronomischen Preisen die Hand. Jede Einzonung ist daher ein sehr gewinnbringendes Geschäft! Deshalb braucht es zwingend einen rigorosen Bauzonenausdehnungsstopp, will man den nächsten Generationen gute Ackerböden hinterlassen. Alles andere ist nicht nachhaltig. Denn: Man kann Böden nicht ‚machen‘, bestenfalls kann man sie rekultivieren. Dieser technische Eingriff ersetzt jedoch nicht 3000 Jahre landwirtschaftliche Bearbeitung und Entwicklung. Deshalb sind neu-

Es braucht zwingend einen rigorosen Bauzonenausdehnungsstopp, will man den nächsten Generationen gute Ackerböden hinterlassen. Alles andere ist nicht nachhaltig.

erliche Bestrebungen, den Bodenverbrauch in Dorfnähe wett zu machen, indem man weiter entfernt liegende Flächen ‚aufhumusiert‘, nicht statthaft. Sie sind übrigens auch gesetzlich verboten.

Dies ist zwar eine sehr ‚agrozentrische‘ Betrachtung - selbstverständlich erfüllen Böden auch andere Funktionen, wie zum Beispiel Artenschutz respektive Raum für Biodiversität oder Grundwasser. Teilweise werden diese Leistungen auf den gleichen Standorten erbracht, oft aber von andern Böden. So sind unsere Waldböden u.a. wichtig für die Gewinnung von Trinkwasser, weil Bäume zur Luftreinhaltung beitragen und der Waldboden eine Filter- und Pufferfunktion einnimmt. Waldböden sind aber wesentlich besser geschützt, weil der darauf stehende Wald gesetzlich geschützt ist; um letztere brauchen wir uns vorderhand keine Sorgen zu machen. Schlimmer steht es um den Artenschutz, für den wir ‚Rest‘- oder ‚Ökoausgleichsflächen‘ reservieren, um die andern Flächen umso effektiver landwirtschaftlich nutzen zu können. Das gelingt zurzeit nur bedingt. Es reicht eben nicht, ausreichend Flächen entsprechender Böden auszuscheiden, um eine minimale Biodiversität zu gewährleisten. Zu intensiv ist die landwirtschaftliche Nutzung, die wir allgemein betreiben.

Ein Bauzonensstopp scheint derzeit nicht salon- oder politikfähig zu sein; zu viel Geld steht auf dem Spiel. Das Raumplanungsgesetz wurde zwar kürzlich etwas verschärft; dennoch verbleibt den Kantonen und Gemeinden viel Spielraum. Wir gehen noch immer sehr verschwenderisch um mit Bauland. Soll es tatsächlich für zwei Millionen Menschen mehr Platz geben, eine ‚Zehn-Millionen-Schweiz‘, so müssen wir anders mit den aktuellen Bauzonen umgehen. So oder so müssen neue Raumordnungskonzepte erarbeitet werden, bei denen die Böden endlich ein Wort ‚mit zu reden‘ haben. Bislang hat man bei Raumplanungsentscheiden die Bodenqualität einfach negiert. Es genügt auch nicht, den Sachplan Fruchtfolgeflächen zu reformieren und in ‚Erbsenzählerei‘ zu verfallen. Grundsätzliche Fragen müssen geklärt werden: wie soll die Schweiz in Zukunft aussehen? Wie wollen wir den Raum ausserhalb Baugebiet nutzen?

Ein Bauzonensstopp scheint derzeit nicht salon- oder politikfähig zu sein; zu viel Geld steht auf dem Spiel. Das Raumplanungsgesetz wurde zwar kürzlich etwas verschärft; dennoch verbleibt den Kantonen und Gemeinden viel Spielraum. Wir gehen noch immer sehr verschwenderisch um mit Bauland. Soll es tatsächlich für zwei Millionen Menschen mehr Platz geben, eine ‚Zehn-Millionen-Schweiz‘, so müssen wir anders mit den aktuellen Bauzonen umgehen. So oder so müssen neue Raumordnungskonzepte erarbeitet werden, bei denen die Böden endlich ein Wort ‚mit zu reden‘ haben. Bislang hat man bei Raumplanungsentscheiden die Bodenqualität einfach negiert. Es genügt auch nicht, den Sachplan Fruchtfolgeflächen zu reformieren und in ‚Erbsenzählerei‘ zu verfallen. Grundsätzliche Fragen müssen geklärt werden: wie soll die Schweiz in Zukunft aussehen? Wie wollen wir den Raum ausserhalb Baugebiet nutzen?

So oder so müssen neue Raumordnungskonzepte erarbeitet werden, bei denen die Böden endlich ein Wort ‚mit zu reden‘ haben.

Es ist daher zwingend, dass wir in den nächsten Jahren die gefährdeten Böden im Detail erheben und uns ein Bild machen, wo welche Flächen mit welchen Eigenschaften vorkommen. Wir verfügen in der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz über ausgezeichnete Fachleute, welche hier bereits grosse Vorleistungen erbracht haben. Einzelne Kantone haben diese Aufgabe längst angepackt; andere erwartet diesbezüglich ziemlich viel Arbeit.

Letztlich dürfen keine wertvollen Böden mehr der Überbauung geopfert werden, so dass auch kommenden Generationen ein Minimum an Freiheitsgraden verbleibt, wie sie ihren Raum dannzumal gestalten möchten.

Das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS): Bodenqualität als Planungskriterium

Bodeninanspruchnahmen mit dem Bodenindex messen, planen und steuern

Mit dem Bodenschutzkonzept Stuttgart BOKS (Wolff 2006) gelingt seit zehn Jahren mittels forcierter und kontrollierter Innenentwicklung eine nachhaltige Stadtplanung: Das Siedlungswachstum konnte eingedämmt werden und Zugriffe auf naturnahe und funktionstaugliche Böden in den Außenbereichen sind seither die Ausnahme. Gleichzeitig werden vorbeanspruchte Böden im Innenbereich (Siedlungsfläche) weit gezielter und qualifizierter als früher genutzt.

Das BOKS gibt, wie vom Gemeinderat beschlossen, folgende Methoden und Ziele vor:

1. Die Bodenvorräte sowie die Bodeninanspruchnahmen jeder Planung sind in sogenannten Bodenindex-Punkten zu messen. Diese Bodenindex-Punkte errechnen sich durch Multiplikation der Bodenquantität (Fläche) mit der Bodenqualität, die kartografisch erfasst ist. Mit Bodeninanspruchnahmen sind negative Auswirkungen auf die Böden und Bodenqualitäten gemeint, die zum Beispiel durch Bebauung oder Versiegelung verursacht werden.
2. Ziel ist es, möglichst wenig neue Bodenflächen zu beanspruchen. Langfristig sollen allenfalls noch ca. 12% der örtlichen Bodenvorräte – dies entsprach im Jahr 2006 einem Kontingent von 1000 Bodenindex-Punkten – kontrolliert, das heißt im Rahmen vorgegebener maximaler Jahresverbrauchsrate, überplant werden.
3. Zur Deckung des Bauflächenbedarfs sollen gezielt vorgegenutzte Bodenflächen gesucht und für eine Nachnutzung aufbereitet werden.

Zudem sind Fachbehörden und kommunale Entscheidungsträger übereingekommen, auf die Ausweisung von Bodenflächen mit Schutzgebietscharakter grundsätzlich zu verzichten, weil dies eine zusätzliche Einschränkung der Planungsfreiheit bedeuten würde. Der Schutz hochfunktionaler Bodenflächen ist beim aktuellen Ansatz dennoch – auf indirekte Weise – gewährleistet. Deren Inanspruchnahme würde nämlich mit einem überdurchschnittlichen Verlust an Bodenindex-Punkten zu Buche schlagen und gleichzeitig mit der Vorgabe kollidieren, den Punktevorrat im Bodenkontingent nachhaltig zu bewirtschaften!

Seit 2006 ist das BOKS Bestandteil der Stuttgarter Bauleitplanung. Mit der zugehörigen Kennzeichnung in Bodenindex-Punkten lassen sich die Bodeninanspruchnahmen leicht messen, planen und zielgerecht steuern. Das BOKS und die Anwendung

Bodenindex-Punkte errechnen sich durch Multiplikation der Bodenquantität (Fläche) mit der Bodenqualität, die kartografisch erfasst ist.

des Bodenindex haben sich schnell etabliert. Die Ziele und Aussagen sind für Planer und kommunale Entscheidungsträger objektiv und gut nachvollziehbar: „Bodenverluste“ stehen für Einbußen an Bodenqualität, die sich in Abnahmen an Bodenindex-Punkten äußern. Dem gegenüber manifestieren sich lokale „Bodengewinne“ und

Die Ziele und Aussagen des Bodenindex sind für Planer und kommunale Entscheidungsträger objektiv und gut nachvollziehbar.



Prof. Dr. Gerd Wolff leitet seit 1995 das Sachgebiet Technischer Boden- und Grundwasserschutz im Amt für Umweltschutz der Landeshauptstadt Stuttgart. Er unterrichtet zudem am Institut für Geotechnik der Universität Stuttgart zu den Themen Umweltgeotechnik und Hydrogeologie.

Steigerungen der Bodenqualität (z. B. durch Entsiegelung und Rekultivierung) in einem Zuwachs an Bodenindex-Punkten.

Die Bodenindexierung stützt sich auf eine Planungskarte „Bodenqualität“. Dort ist die Summe der Bodenfunktionen – basierend auf einer wissenschaftlichen Bodenkartierung – vereinfacht unter dem Begriff „Bodenqualität“ in einer 6-stufigen Skalierung abgebildet. Diese Karte deckt auch die urbanen Bereiche ab, denn unversiegelte Stadtböden liefern trotz teils starker anthropogener Überprägung wichtige Beiträge in den Umweltkreisläufen. Mit Hilfe der Karte und der Bodenindexierung lassen sich auch die Bodeninanspruchnahmen im Innenbereich (Siedlungsfläche) zuverlässig messen. Gleichzeitig kann die Bauleitplanung auf vorgenutzte, zum Beispiel vollversiegelte Bodenflächen gelenkt werden, so dass nur geringe oder keine Bodenverluste auftreten.

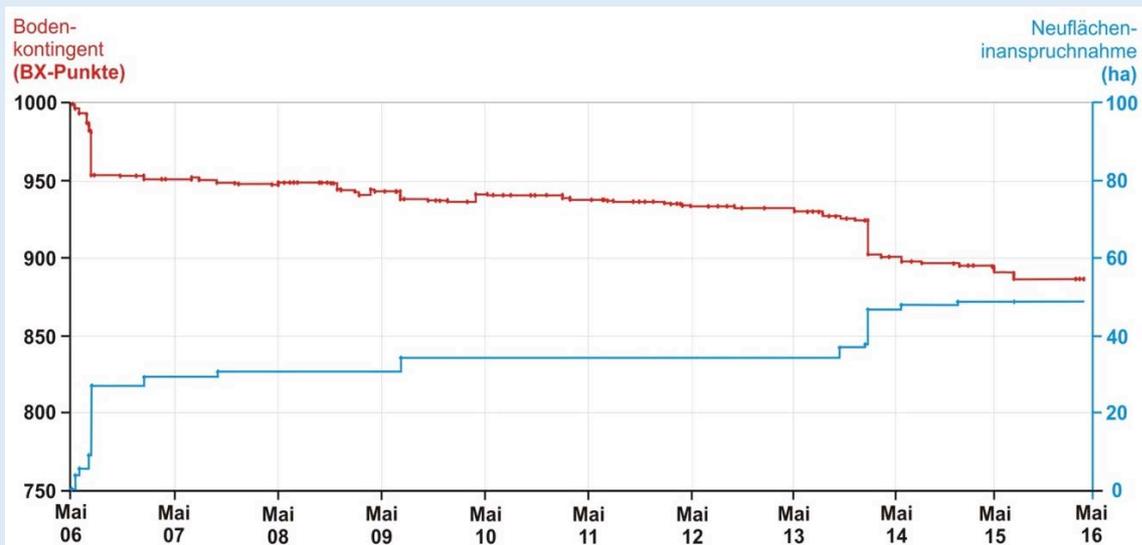


Abb. 1: Bodenverluste und Inanspruchnahme neuer (Boden-)Flächen in Stuttgart im Zeitraum 2006 bis 2016; BX = Bodenindex.

Die Trends der Bodenverluste sowie die Neuflächeninanspruchnahme im Außenbereich auf Stuttgarter Gemarkung zeigen für den Zeitraum 2006 bis 2016, dass die gesteckten Ziele - mit Ausnahme weniger Planungen, deren Aufstellung noch vor Inkrafttreten des BOKS zurückdatiert - gut erreicht wurden. Es ist der Landeshauptstadt Stuttgart über einen Zeitraum von zehn Jahren gelungen, ihren Bedarf an Bauflächen nahezu vollständig im Innenbereich (Siedlungsflächen) zu decken und gleichzeitig die zugehörigen Bodenverluste, gemessen in Bodenindex-Punkten, klein zu halten.

Bodenverluste im Bereich der Siedlungsflächen lassen sich heute kaum vermeiden. Sie sind aus Sicht des Bodenschutzes zu tolerieren und in gewisser Weise sogar vorteilhaft, da sie Zeichen einer erfolgreichen Nachverdichtung sind, die eine Überbauung oder Versiegelung naturnaher hochfunktionaler Böden im Außenbereich verhindert. Diese Konzentration auf die Innenentwicklung darf jedoch nicht zu einer Vollversiegelung führen. Dies wäre weder aus bodenschutztechnischen noch aus ästhetischen und stadtklimatologischen Gesichtspunkten erstrebenswert, sodass hier stadtplanerische Kompromisse gefragt sind. Letztere zu finden, bleibt in Stuttgart auch in der Zukunft eine anspruchsvolle Aufgabe. Diese scheint jedoch lösbar, bestehen doch derzeit ca. 393 potenzielle Bauflächen – mehrheitlich vorgenutzte Areale – mit einer Gesamtfläche von aktuell ca. 565 Hektar. Die potenziellen Bauflächen werden im Rahmen des nachhaltigen Bauflächenmanagements Stuttgart (NBS) kontinuierlich erhoben und dokumentiert (Landeshauptstadt Stuttgart 2003).

Bei der Umsetzung des BOKS und der Bodenindexierung wurden folgende bodenschutzstrategische Erkenntnisse gewonnen (Wolff 2016), die gewisse Allgemeingültigkeit besitzen:

- Inanspruchnahmen guter und sehr guter Böden in den Außenbereichen verursachen i.d.R. unverhältnismäßig hohe Bodenverluste, die kaum mehr kompensierbar sind.
- Der Sinn flächiger Entsiegelungen als Ausgleich für die Inanspruchnahme von Böden ist generell fraglich, weil versiegelte Bodenflächen eigentlich klassische Zielobjekte für eine bodenneutrale Nachnutzung sind. Eine aufwändige Entsiegelung größerer Flächen ist strategisch nur dann gerechtfertigt und als wirksame Verbesserung akzeptabel, wenn parallel dazu Beanspruchungen intakter Böden längerfristig unterbleiben.
- Die Ausweisung von Bodenschutzflächen für Planungszwecke wird kritisch betrachtet. Sie grenzt die Planungsspielräume zu sehr ein. Sie verleitet ferner dazu, nicht unter Schutz stehende Böden ohne Skrupel zu beanspruchen und dort auftretende Bodenverluste zu ignorieren.
- Bodenverluste im Innenbereich (Siedlungsfläche) können als akzeptabel gelten, solange sie erstens moderat sind und wenn zweitens dadurch Inanspruchnahmen intakter Böden im Außenbereich unterbleiben.
- Nachverdichtungen und Folgenutzungen müssen möglichst qualifiziert erfolgen. Das bedeutet, mehrgeschossigen Nachnutzungen muss Vorrang vor wenig flächenschonenden eingeschossigen Bebauungen eingeräumt werden.
- Der Verzicht auf Inanspruchnahmen im Außenbereich und dortiger Erhalt intakter Böden ist ein realisierbares Nachhaltigkeitsziel. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine kontinuierliche Erhebung der aktuellen Bauflächen (regelmässige Aktualisierung des Bauflächeninventars) im Innenbereich (Siedlungsfläche), auf welche die Bauinteressenten verwiesen werden können.
- Ein intelligentes Bodenschutzkonzept wie das BOKS ist kein Planungshindernis. Es unterstützt anspruchsvolle Planungsprozesse und macht schwierige Abwägungsentscheidungen erst möglich.

Die Ausweisung spezifischer Bodenschutzflächen verleitet dazu, nicht unter Schutz stehende Böden ohne Skrupel zu beanspruchen.

Der Erhalt intakter Böden ist ein realisierbares Nachhaltigkeitsziel.
Voraussetzung hierfür ist jedoch eine kontinuierliche Erhebung der aktuellen Bauflächen im Innenbereich.

Das BOKS sowie dessen Instrumente und Methoden geniessen bei den Stuttgarter Planern sowie bei den Entscheidungsträgern im Gemeinderat eine hohe Akzeptanz. Ausschlaggebend hierfür ist, dass fachlich nichts präjudiziert wird. Die Planer und die jeweils zuständigen Entscheidungsträger können eigenverantwortliche Entscheidungen treffen und selbst abwägen, wie sie die Ziele erreichen wollen. Es ist davon auszugehen, dass diese Herangehensweise auch auf andere Kommunen und Regionen übertragbar ist. In der Landeshauptstadt Stuttgart waren die Erfolge bislang sehr überzeugend. Dank der Wirksamkeit und der guten Akzeptanz des Konzepts besteht auf politischer Ebene die feste Absicht, den mit dem BOKS eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Das BOKS genießt eine hohe Akzeptanz. Ausschlaggebend hierfür ist, dass fachlich nichts präjudiziert wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Mit dem BOKS konnte der Verbrauch naturnaher Böden wirksam eingedämmt werden ohne die Ausweisung von Flächen für Wohnen und Arbeiten zu behindern. Einen entscheidenden Durchbruch hat die Planungskarte „Bodenqualität“ gebracht. Sie ist Grundlage der Bodenindexierung und hat aufgrund ihrer guten Verständlichkeit wesentlich zur öffentlichen

Mit ihrer Einführung haben die bislang unterrepräsentierten Qualitätsaspekte des Bodens erstmals objektiv Eingang in Planungs- und Entscheidungsprozesse gefunden.

Wahrnehmung der Bodenqualität und zur Schaffung eines breiten Bodenbewusstseins beigetragen. Mit ihrer Einführung haben die bislang unterrepräsentierten Qualitätsaspekte des Bodens erstmals objektiv Eingang in Planungs- und Entscheidungsprozesse gefunden. Damit gehören die Zeiten, in denen die Bodeninanspruchnahmen ausschließlich über den Flächenverbrauch beurteilt wurden, der Vergangenheit an. Karten zur Bodenqualität können auch für andere Bereiche leicht angefertigt werden. Ent-

sprechende Informationen lassen sich in einer für Planungszwecke hinreichenden Genauigkeit aus vorhandenem Kartenmaterial – z. B. Bodenschätzungen der Landwirtschaft, forstlichen Standortkartierungen, geologischen Karten, Bodenkarten usw. – vergleichsweise einfach ableiten, sodass in einem weiteren Schritt eine Bodenindizierung auch andernorts problemlos eingeführt werden kann.

Literatur

Landeshauptstadt Stuttgart (2003) Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS) Schlussbericht - Kurzfassung in: Beiträge zur Stadtentwicklung 34, Stuttgart.

<https://www.stuttgart.de/bauflaechen>

Wolff, Gerd (2006) Das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS), Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/2006, Stuttgart.

<http://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/10251/9999.pdf>

Wolff, Gerd (2016) Das Bodenschutzkonzept Stuttgart – ein Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung – Beitrag in: Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu, Hrsg.), Difu-Bericht 1/2016, Klimaschutz & Fläche, Berlin.

<http://www.difu.de/publikationen/2016/klimaschutz-flaeche.html>

Planung in funktionalen Räumen

Die Mängel der schweizerischen Raumplanung der vergangenen 30 Jahre sind hinlänglich bekannt: hoher Bodenverbrauch, räumliche Ungleichgewichte, fragwürdige städtebauliche Qualität, Anreize für mehr Mobilität (Pendlerverkehr), Druck auf die Landschaft, Segregation, gesellschaftliche Ungleichheiten und weitere mehr. Während die Probleme ausreichend bekannt und dokumentiert sind, sieht es bei den Lösungen ganz anders aus. Zwar dürfte die kürzlich erfolgte RPG-Revision eine Verbesserung herbeiführen, indem sie namentlich dem Bodenverbrauch entgegenwirkt (dieser geht erwiesenermassen bereits seit mehreren Jahren zurück). Zahlreiche Probleme bestehen aber weiterhin. Sie erfordern neue Lösungsansätze, die sich in die nachhaltige Raumentwicklung einfügen. In diesen Rahmen ist auch die Frage der territorialen Gouvernanz anzusiedeln.

In der ganzen ersten Raumplanungsphase nach der Einführung des RPG genossen die Gemeinden einen zu grossen Spielraum und zu viel Macht (dies ist einer der Hauptgründe für die Probleme beim Siedlungsbau in der Schweiz). Gewiss, kantonale Richtpläne setzten der räumlichen Entwicklung der Gemeinden Grenzen, aber Kantone wie Gemeinden wurden ihrer Rolle nicht in jeder Hinsicht gerecht. Zudem fehlte in den kantonalen Richtplänen – insbesondere in jenen der ersten Generation – eine echte strategische Ausrichtung (Raumkonzept). Dieser Befund trifft auch auf Bundes-

ebene zu. Resultat: Zu viele Entscheidungen wurden aus lokaler Warte getroffen. Ganz offensichtlich fehlte eine Betrachtungsweise auf der Ebene der funktionalen Räume.

Seit der Jahrtausendwende hat sich die Situation dank der Agglomerationspolitik – namentlich dank den Agglomerationsprogrammen – und dem Raumkonzept

Schweiz etwas verbessert. Die Agglomerationsprogramme sind indessen nach wie vor viel zu stark auf einige wenige Aspekte der Agglomerationspolitik ausgerichtet, denn Kantone und Gemeinden hielten sich bei der globalen Agglomerationspolitik als Ergänzung zu den agglomerationspolitischen Bestrebungen des Bundes zurück. Das Raumkonzept Schweiz wiederum ist noch immer sehr abstrakt (und überdies rechtlich nicht verbindlich), so dass über seine mögliche Wirkung keine gesicherten Aussagen gemacht werden können. Die Überlegungen auf der Ebene der Handlungsräume sind jedenfalls nicht sehr weit gediehen.

Für eine nachhaltigere Raumentwicklung – deren Definition an dieser Stelle offen gelassen werden soll – muss unseres Erachtens die Planung in funktionalen Räumen gestärkt werden. Bei den funktionalen Räumen handelt es sich um Lebensräume – Räume, in denen die Mehrheit der von den Haushalten beanspruchten Infrastrukturen angesiedelt sind (Schulen, Gesundheitswesen, kulturelle Einrichtungen, Freizeit usw.) und in denen zugleich die Mehrheit der aktiven Bevölkerung wohnt und arbeitet. Die funktionalen Räume decken sich weitgehend mit den Pendlerregionen. Die drei institutionellen Ebenen der Schweiz – Bund, Kantone und Gemeinden –, die sich heute die raumplanerischen Befugnisse teilen, stellen selber keine funktionalen Räume dar.



Pierre-Alain Rumley hat von 1984 bis 1997 das Amt für Raumplanung des Kantons Neuenburg geleitet, bevor er von 2000 bis 2008 die Direktion des Bundesamts für Raumentwicklung ARE innehatte. Seit 2011 lehrt er Raumplanung und Urbanismus an der Universität Neuenburg.

In der ganzen ersten Raumplanungsphase genossen die Gemeinden einen zu grossen Spielraum und zu viel Macht. Zudem fehlte in den kantonalen Richtplänen eine echte strategische Ausrichtung.

Für eine nachhaltigere Raumentwicklung muss unseres Erachtens die Planung in funktionalen Räumen gestärkt werden: Agglomerationen, Metropolitanräume und Regionen.

Die drei institutionellen Ebenen der Schweiz, die sich heute die raumplanerischen Befugnisse teilen, stellen selber keine funktionalen Räume dar. Diese Situation ist nicht befriedigend.

In der Schweiz lassen sich drei Typen von funktionalen Räumen unterscheiden: Agglomerationen, Metropolitanräume und Regionen (im ländlichen Raum). Sie alle verfügen heute über keine oder nur wenige Kompetenzen auf dem Gebiet der Raumplanung, obgleich sie die Ebene bilden, auf denen die Probleme bewältigt werden müssen (und teilweise werden).

Dies legt den Schluss nahe, dass die territoriale Gouvernanz in der Schweiz neu gestaltet werden muss, indem tendenziell die «klassischen» institutionellen Ebenen geschwächt und die drei funktionalen Ebenen gestärkt werden.

Welche Aufgaben müssen auf der Ebene der funktionalen Räume bewältigt werden? Eine Arbeitsgruppe der TAK (2013) hat die folgenden Fragestellungen herausgearbeitet, die auf der Ebene der Metropolen behandelt werden sollten: Verkehr, Raumentwicklung, Energie und Umwelt, Wirtschafts- und Innovationsförderung, Bildung, Forschung und Wissenstransfer, Migration/Arbeitsmarkt, Gesellschaft/Integration, Kultur und Sport, Steuern. Die genannten Aufgaben – und möglicherweise andere mehr – müssen selbstverständlich auf Agglomerationsebene angegangen werden, wobei die Aufgabenteilung zwischen Metropolen und Agglomerationen zu klären ist. Im Kanton Freiburg – der als einziger Kanton über eine institutionalisierte Agglomeration verfügt – wurden sechs Aufgabenbereiche an die Agglomeration übertragen, nämlich die Mobilität, die Raumplanung, die Wirtschaftsförderung, die Tourismusförderung, der Umweltschutz und die Kulturförderung. Vor der Gemeindefusion im Val-de-Travers wurden folgende Aufgaben von den Gemeinden gemeinsam wahrgenommen: Verkehr, regionale Raumplanung, Wirtschafts- und Tourismusförderung, Polizei, Sozialhilfe, Gesundheit, Brandschutz, Wasserversorgung, Abwasserbehandlung, Sportanlagen, Sekundarschule, Energiegewinnung und Abfallbewirtschaftung.

Offensichtlich müssen gewisse Aufgaben auf anderer als auf Gemeindeebene wahrgenommen werden (und werden es auch). Zu diesen Aufgaben gehört auch die Raumplanung. Sollen Dokumente und Strategien in den funktionalen Räumen ausgearbeitet und anschliessend von den bestehenden institutionellen Ebenen formell genehmigt werden? Oder sollen die funktionalen Räume vielmehr über eigene formelle Kompetenzen verfügen? Darüber gehen die Ansichten auseinander.

Gefragt ist aus unserer Sicht eine echte «Macht» der Metropolitanräume, Agglomerationen und

Sollen Dokumente und Strategien in den funktionalen Räumen ausgearbeitet und anschliessend von den bestehenden institutionellen Ebenen formell genehmigt werden? Oder sollen die funktionalen Räume vielmehr über eigene formelle Kompetenzen verfügen? Darüber gehen die Ansichten auseinander.

Regionen mit legitimierten Entscheidungsbefugnissen. Die vergangenen Jahrzehnte haben deutlich gemacht, dass die derzeitige Situation nicht befriedigend ist. Gleichzeitig darf die Regierbarkeit der Schweiz nicht durch zusätzliche institutionelle Ebenen weiter erschwert werden. Dies ist der gordische Knoten, den es zu lösen gilt.

Auf der Ebene der Metropolen schlagen wir eine Metropolregierung mit einem vom Volk gewählten Präsidenten, einer Legislative beziehungsweise einem Rat von Volksvertretern und eigenem Budget vor. Verschiedene Aufgaben (siehe oben) müssen von den übergeordneten (Bund und Kantone) oder den untergeordneten Ebenen (Gemeinden, Gemeindeverbände) an die Metropolen delegiert werden. Zu klären ist dabei die Beziehung zu den Kantonen, die durch Kantonsfusionen erleichtert werden könnte. Obgleich dies gegenwärtig nicht zur Debatte steht, darf man sich doch fragen, ob 26 Kantone (26 «Staaten») für ein Land mit 8 Millionen Einwohnern sinnvoll sind. Bereits 2010 haben wir eine Schweiz mit 9 bis 13 Kantonen skizziert (Rumley 2010).

Die Agglomerationen müssen mit eigenen Behörden, Aufgabenbereichen und Budgets ausgestattet werden. Dies wäre also die berüchtigte vierte institutionelle Ebene, die aus den oben genannten Gründen weitherum auf Ablehnung stösst, die aber de facto mit den Gemeindeverbänden bereits existiert. Eine Lösung wäre selbstverständlich die Fusion der Gemeinden innerhalb einer Agglomeration (oder zumindest innerhalb der kompakten Agglomeration), wie sie im Tessin im Gang ist (Lugano und Bellinzona). Im Hinblick auf eine nachhaltigere Raumentwicklung erscheint die kompakte Agglomeration als einzige Gemeinde höchst erstrebenswert.

In den vermehrt ländlich geprägten Regionen drängen sich Gemeindefusionen auf.

In diesem Modell hätten nicht fusionierte Gemeinden praktisch keine formellen raum- und siedlungsplanerischen Kompetenzen mehr, möglicherweise aber einige an sie abgetretene Befugnisse, etwa bei der Bewirtschaftung von öffentlichen Räumen. Überdies plädieren wir für deutlich weniger, dafür stärkere und autonomere Gemeinden in der Schweiz. Im genannten Buch ist die Rede von künftig rund 500 Gemeinden in der Schweiz gegenüber derzeit etwa 2300.

Die Agglomerationen müssen mit eigenen Behörden, Aufgabenbereichen und Budgets ausgestattet werden. Eine Lösung wäre selbstverständlich die Fusion der Gemeinden innerhalb einer Agglomeration.

In diesem Modell hätten nicht fusionierte Gemeinden praktisch keine formellen raum- und siedlungsplanerischen Kompetenzen mehr.

Von diesen Veränderungen in der territorialen Gouvernanz versprechen wir uns eine nachhaltigere Entwicklung, sprich weniger Bodenverbrauch, bessere städtebauliche Qualität, mehr Verdichtung, Wohnungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturen am richtigen Ort sowie eine aufgewertete Siedlungslandschaft.

Literatur

Rumley, Pierre-Alain (2010) La Suisse demain ; De nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura. Utopie ou réalité? Presses du Belvédère, Pontarlier.

TAK (2013) Vernetzung der Akteure der Metropolitanräume, Projektbericht, Zürich: Tripartite Agglomerationskonferenz.

<http://www.tak-cta.ch/files/docs/projektbericht.pdf>

sanu durabilitas stellte sich die Frage, wie die wirtschaftliche Nutzung des Bodens so gelenkt werden könnte, dass der Druck auf Kulturland und naturnahe Böden abnimmt und die Bedürfnisse der Bevölkerung trotzdem gedeckt werden. Sie analysierte die Treiber des Bodenverbrauchs und prüfte die unterschiedlichsten Massnahmen zu seiner Eindämmung.

«Durabilitas» 2016 präsentiert die Ergebnisse dieser Arbeit und diskutiert, welche Instrumente zu einer nachhaltigen Nutzung des Bodens beitragen können.

sanu durabilitas – Schweizerische Stiftung für Nachhaltige Entwicklung – ist 2012 aus der 1989 gegründeten Schweizerischen Ausbildungsstätte für Natur- und Umweltschutz (sanu) hervorgegangen. Als wissenschaftliche Denkwerkstatt zeigt sie in Zusammenarbeit mit Personen aus Praxis, Forschung und Bildung wichtige Themen und Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz auf, erarbeitet adäquate Lösungsansätze und kommuniziert diese.

Für die Erarbeitung der ausgewählten Themen zeichnen die Arbeitsgruppen von sanu durabilitas verantwortlich. Diese bestehen aus Mitgliedern des Stiftungsrates sowie externen Experten. Sie widmen sich mit hohem Engagement der politisch ständig wichtiger werdenden Frage nach der geeigneten Bewirtschaftung der Ressourcen des Natur-, des Sach- sowie des Human- und des Sozialkapitals unseres Landes. Für den Erhalt der Erneuerungsfähigkeit dieser Ressourcen und der friedlichen Rivalitätslösung unter allen ressourcennutzenden Gruppen unserer Gesellschaft wird die überzeugende Beantwortung dieser Frage täglich dringender.

Die resultierenden Dokumente und Veranstaltungen sind ein fundierter Beitrag für Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft, Behörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, und die Ergebnisse fliessen in Forschungsaufträge und Ausbildungsgänge ein.