

Bauzonen durch Verhandlungen und Zertifikate nachhaltig nutzen

• • • • •

Markus Gmünder
markus.gmuender@bss-basel.ch
Elke Staehelin-Witt
es@staehelinconsulting.ch



Das Problem ist spätestens seit dem «Raumentwicklungsbericht 2005» bekannt: Die Bauzonenreserven sind zu gross und befinden sich häufig am falschen Ort. Die Agglomerationen dehnen sich weiter aus und der Druck auf die unbebaute Landschaft steigt. Zwar sind aufgrund der soziodemografi-

schen Entwicklung Anzeichen einer Reurbanisierung auszumachen. Allerdings kann heute die Nachfrage nach Bauzonen an zentralen Lagen nicht aufgefangen werden. Verhandlungen, unterstützt durch handelbare Flächennutzungszertifikate, könnten Angebot und Nachfrage in Einklang bringen.



Um den Siedlungsdruck auf die Landschaft wegzunehmen, werden Ansätze und Instrumente benötigt, die es für den Einzelnen lohnenswert machen, sich im Hinblick auf die übergeordneten raumplanerischen Ziele richtig zu verhalten. Dies ist mit einem rein auf Geboten und Verboten beruhenden Instrumentarium häufig nicht möglich, was sich anhand politisch-ökonomischer Überlegungen aufzeigen lässt. Im Zuge der Neueinzonung von Bauland ergeben sich Verteilungswirkungen, welche die unterschiedlichsten Anspruchsgruppen tangieren. Am unmittelbarsten sind die Grundeigentümer der neu eingezonten Parzellen betroffen. Sie gehören aufgrund der Kapitalisierung und der damit gestiegenen Bodenpreise zu den Gewinnern einer solchen Massnahme. Ebenso profitieren Immobilieninvestoren, institutionelle Anleger und das Baugewerbe. Denn erst aufgrund der Festlegung für eine bauliche Nutzung des

Bodens ist es ihnen möglich, eine entsprechende Rendite zu erwirtschaften. Demgegenüber gehören die allgemeine Bevölkerung beziehungsweise alle «Schutzinteressierten» zu den Verlierern, da mit der Neueinzonung Freiflächen verloren gehen und neue externe Zersiedelungskosten entstehen. Die Gruppe der Gewinner wird daher eine expansive Bauzonopolitik unterstützen. Sie kann sich aufgrund ihrer homogenen Interessen und ihrer eher geringen Gruppengrösse in der Regel gut organisieren und im politischen Planungsprozess meist besser durchsetzen als die Gruppe der Verlierer.

Stolpersteine auf dem Weg zur nachhaltigen Nutzung

Ein möglicher Ansatz zur Lösung der eingangs genannten Probleme verbirgt sich hinter der Idee «Raumplanung durch Verhandlung». Anders als

bei Geboten und Verboten bedeuten Verhandlungsprozesse ein Geben und Nehmen und können bei entsprechender Ausgestaltung zur Verdichtung innerhalb bestehender Siedlungsgebiete und damit zur Eindämmung der Zersiedelung beitragen. Diesen Weg zu einer nachhaltigeren Nutzung ihrer Bauzonen beschritt 2005 die Region Winterthur-Effretikon. Im Zentrum stand die Frage, wie sich das bis 2030 zu erwartende Siedlungs- und Bevölkerungswachstum (plus 27'500 Einwohner) unter Verwendung der bestehenden Baulandreserven bewältigen lässt. Das Ziel: Das Wachstum sollte möglichst in gut erschlossenen Gemeinden wie Illnau-Effretikon erfolgen statt in abgelegenen wie Schlatt. Dafür hätte ein Abtausch von Reservezonen zwischen den Gemeinden stattfinden müssen. Das Projekt scheiterte, da sich keine Gemeinde bereit erklärte, zugunsten einer anderen auf Baulandreserven zu verzichten.



«Das Ziel: Das Wachstum sollte möglichst in gut erschlossenen Gemeinden erfolgen»

Verhandlungen benötigen die richtigen Rahmenbedingungen

Ein «ernüchterndes Ergebnis», wie die «NZZ» vom 18. Juni 2008 schreibt? Wohl eher ein logisches, wenn man die Rahmenbedingungen betrachtet, innerhalb derer die Verhandlungen stattfanden. Aus dem Beispiel Winterthur-Effretikon lassen sich zwei Erkenntnisse ableiten:

1. Ein Grund für das Scheitern steht im Zusammenhang mit der Verhandlungsfrage. Diese lautete: Wer verzichtet? Die Folge war eine Win-Lose-Situation: Die eine Seite erhält etwas, die andere gibt etwas her. Jede Gemeinde muss jedoch selber auch einen Nutzen haben, wenn sie im Dienst der nachhaltigen Entwicklung tätig werden soll. Nur

dann können durch Verhandlung Güter getauscht werden. Ansonsten ist die heute vorherrschende Alternative attraktiver, nichts zu unternehmen und die Bauzonen zu behalten.

2. Bevor eigentliche Verhandlungen aufgenommen werden, muss ein Mengenziel festgelegt werden. Das heisst, es müssen verbindliche Angaben über die maximale Menge der zu überbauenden Bauzonenreserven gemacht werden. Unter dieser Voraussetzung lassen sich dann in Verhandlungen Verfügungsrechte zur baulichen Nutzung von Boden tauschen.

Handelbare Flächennutzungszertifikate als Unterstützung

Handelbare Flächennutzungszertifikate (FNZ) können solche Verhandlungen unterstützen. Die FNZ werden entsprechend dem Mengenziel für die bestehenden Bauzonen zugewiesen oder versteigert. Die an einer baulichen Bodennutzung interessierten Grundeigentümer müssen für eine tatsächliche Bebauung im Besitz entsprechender FNZ sein. Wer auf eine Bebauung verzichtet, kann seine FNZ an andere Bauinteressierte veräussern, die über keine oder nicht genügend FNZ zur Bebauung ihrer Grundstücke verfügen. FNZ können – wie Beispiele aus den USA (Calvert, Montgomery County) aufzeigen – einen wirkungsvollen Beitrag zur Eindämmung des Bauzonenverbrauchs leisten. Allerdings müssen die dafür notwendigen Voraussetzungen bezüglich des Mengenziels, der hinreichenden Marktgrösse und der Nachfrage nach Verdichtung gegeben sein. Damit ein genügend grosses Angebot an FNZ entsteht, darf die räumliche Abgrenzung nicht zu klein ausfallen. Auch kantonale Perimeter sind unter Umständen nicht gross genug, da die funktionalen Siedlungsräume oft nicht mit den politisch-administrativen Räumen übereinstimmen. Besser ist daher ein funktionalräumli-

cher, kantonsübergreifender Handelsperimeter. Wäre Winterthur-Effretikon in ein solches übergeordnetes Handelssystem mit Flächennutzungszertifikaten eingebettet gewesen, hätten die Verhandlungen vielleicht einen anderen Ausgang genommen. Denn FNZ repräsentieren den Wert für das Verfügungsrecht zur baulichen Bodennutzung und erleichtern somit die Verhandlungen. Allerdings wird auch mit FNZ weiterhin Boden überbaut werden, denn bekanntermassen ist das einzige Haus ohne Flächenverbrauch das Luftschloss.



Markus Gmünder, 1971, studierte Geografie, Volkswirtschaftslehre und Meteorologie an der Universität Basel. Seither hat er sich vor allem mit Regional- und Stadtentwicklung,

Raumplanung und Umweltpolitik beschäftigt. Neben seiner Tätigkeit als Projektleiter bei der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG in Basel ist er Lehrbeauftragter für Räumliche Ökonomie an der ETH Zürich sowie an der Hochschule Luzern.



Elke Staehelin-Witt, 1960, studierte Betriebs- und Volkswirtschaft an der Technischen Universität in Berlin und promovierte anschliessend an der Universität Basel. Sie ist spezialisiert auf

Verhandlungsfragen im öffentlichen Raum und arbeitet als Geschäftsführerin von Staehelin Consulting, Basel, sowie als Senior Expert der Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung in Basel.