



UNIVERSITÄT
BERN

Bauzonentransfer zwischen Gemeinden

Möglichkeiten unter der Berücksichtigung des revidierten Raumplanungsgesetzes aus Sicht des Kantons Solothurn

Zertifikatsarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Cédric Möri**
aus Epsach (BE)
Aarauerstrasse 25
4600 Olten

Bern, 23. November 2014

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Lehrgangs «Management und Politik öffentlicher Institutionen» (CeMaP) der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit entstand als Zertifikatsarbeit im Rahmen des «Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)» des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern. Sie beschäftigt sich mit verschiedenen Möglichkeiten, wie der Transfer von Bauland über Gemeindegrenzen hinaus bewerkstelligt oder unterstützt werden kann.

Am 3. März 2013 wurde durch eine eidgenössische Referendumsabstimmung eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom Volk angenommen. Diese Revision trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Die wichtigsten Änderungen der Revision betreffen den Ausgleich von Planungsvorteilen bei Baulandeinzonungen, die Festlegung der Siedlungsfläche und der Bauzonen, die Berechnung des Bauzonenbedarfs sowie Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Die Auswertungen von Bund und Kantonen haben ergeben, dass die meisten Kantone über genügend Bauland verfügen, so auch der Kanton Solothurn; allerdings liegt dieses Bauland nicht immer an den raumplanerisch erwünschten Stellen. Da in dieser Situation kein neues Bauland mehr eingezont werden darf und die Festlegung von Bauland im Kanton Solothurn in den Händen der Gemeinden liegt, ist es notwendig, Möglichkeiten zu schaffen, so dass der Transfer von Bauland über Gemeindegrenzen hinaus erfolgreich durchgeführt werden kann.

Im Rahmen dieser Arbeit werden vier Varianten überprüft. Die Varianten decken ein breites Spektrum ab: die erste Variante zieht eine kantonale Planungshoheit vor. Weiter wird die Möglichkeit einer Steuerung über die Richtplanung sowie eine Selbstregulierung der Gemeinden bewertet. Als vierte Variante wird der Ansatz der handelbaren Flächenzertifikate untersucht.

An diese vier Varianten werden vier Kriterien angelegt: die rechtlich und politischen Machbarkeit, der gesamtkantonale Nutzen, Aspekte der Gerechtigkeit und das Vorhandensein von (Fehl-)Anreizen. Die Bewertung der Kriterien erfolgt dabei qualitativ und summarisch.

Bei der Bewertung wurde festgestellt, dass die einzelnen Varianten stark von der konkreten Umsetzung und insbesondere von ihrer Einbettung und Abstimmung mit den weiteren Massnahmen, die im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes notwendig sein werden, abhängig sind.

Die Varianten der kantonalen Planungshoheit und der Flächenzertifikate stossen bei der Machbarkeit auf Probleme, während die beiden anderen Varianten zumindest rechtlich relativ einfach umzusetzen wären. Demgegenüber zeigen die Flächenzertifikate die grössten Vorteile hinsichtlich der Gerechtigkeit und der Anreize. Auch der gesamtkantonale Nutzen ist erkennbar. Die Steuerung über die Richtplanung ist, in Bezug auf den gesamtkantonalen Nutzen und die Gerechtigkeit, denkbar, allerdings sind die Anreize sehr gering. Die Selbstregulierung der Gemeinden wiederum zeigt sich hinsichtlich der Gerechtigkeit und der Anreize als gut vorstellbar, hat ihre Nachteile aber im gesamtkantonalen Nutzen. Die kantonale Planungshoheit wird hinsichtlich der Anreize und der Gerechtigkeit kritisch beurteilt, während der gesamtkantonale Nutzen durchaus erkennbar ist.

Es zeigt sich also, dass die Varianten sehr unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Auf eine Bewertung der Variante als Ganzes wird daher verzichtet. Für eine umfassendere Bewertung wäre es ausserdem notwendig, weitere Kriterien hinzu zu ziehen und insbesondere die konkrete Umsetzung und Einbettung im Rahmen der Gesetzesrevision zu kennen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einleitung	1
2 Vorgehen	3
3 Bewertungskriterien	4
3.1 Machbarkeit	4
3.1.1 Rechtliche Machbarkeit	4
3.1.2 Politische Machbarkeit	4
3.2 Gesamtkantonaler Nutzen	4
3.3 Gerechtigkeit	5
3.4 Anreize/Fehlanreize	5
4 Beschreibung der ausgewählten Varianten	6
4.1 Variante 1: Kantonale Planungshoheit	7
4.2 Variante 2: Steuerung durch die Richtplanung	7
4.3 Variante 3: Flächenzertifikate	8
4.4 Variante 4: Selbstregulierung durch die Gemeinden	8
5 Bewertung der Varianten	10
5.1 Variante 1: Kantonale Planungshoheit	10
5.1.1 Machbarkeit	10
5.1.2 Gesamtkantonaler Nutzen	11
5.1.3 Gerechtigkeit	11
5.1.4 Anreize/Fehlanreize	12
5.2 Variante 2: Steuerung durch die Richtplanung	12
5.2.1 Machbarkeit	12
5.2.2 Gesamtkantonaler Nutzen	14
5.2.3 Gerechtigkeit	14
5.2.4 Anreize/Fehlanreize	15
5.3 Variante 3: Flächenzertifikate	15
5.3.1 Machbarkeit	16
5.3.2 Gesamtkantonaler Nutzen	17
5.3.3 Gerechtigkeit	17
5.3.4 Anreize/Fehlanreize	18

5.4	Variante 4: Selbstregulierung durch die Gemeinden	18
5.4.1	Machbarkeit	19
5.4.2	Gesamtkantonaler Nutzen	20
5.4.3	Gerechtigkeit	21
5.4.4	Anreize/Fehlanreize	21
6	Vergleich der Varianten	23
6.1	Machbarkeit	23
6.2	Gesamtkantonaler Nutzen	24
6.3	Gerechtigkeit	24
6.4	Anreize/Fehlanreize	25
6.5	Gesamtvergleich	26
7	Fazit	27
	Literaturverzeichnis	VIII
	Rechtsquellenverzeichnis	IX
	Selbständigkeitserklärung	X
	Über den Autor	XI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1: Abgrenzung von Siedlungsgebiet und Bauzone	6
---	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1: Zusammenstellung der Bewertungen pro Kriterium und Variante	26
--	----

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARP	Amt für Raumplanung des Kantons Solothurns
BPG	Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt
E-LRP	Ergänzung des Leitfadens für die Richtplanung
FNZ	Flächennutzungszertifikate
HFZ	handelbare Flächenzertifikate
LRP	Leitfaden für die Richtplanung
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn
RPG	Raumplanungsgesetz des Bundes
RPV	Raumplanungsverordnung des Bundes
TDR	Tradeable Development Rights (handelbare Entwicklungszertifikate)
TRB	Technische Richtlinien Bauzonen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WMZ	Wohn-, Misch- und Zentrumszonen

1 Einleitung

Seit einigen Jahren wächst das Bewusstsein, dass in der Schweiz die Zersiedelung fortschreitet und dabei wertvolles Kulturland verloren geht. Im August 2008 wurde auf Bundesebene die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» eingereicht, die sich gegen diese Zersiedelung richtet und die Landschaft besser schützen will. Der Bundesrat hat beschlossen, der Initiative einen Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes gegenüberzustellen (Bundesrat, 2010, S. 1050).

Mit der eidgenössischer Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 wurde diese Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) angenommen. Die Revision trat am 1. Mai 2014 in Kraft und erfordert von den Kantonen Anpassungen und Erweiterungen ihrer kantonalen Gesetzgebung, aber auch an den Planungsgrundsätzen und -strategien. Des Weiteren befindet sich der Richtplan des Kantons Solothurn zurzeit in einer ordentlichen Gesamtrevision gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG. Die wichtigsten Änderungen betreffen:

- den Ausgleich von Planungsvorteilen bei Baulandeinzonungen (Art. 5 RPG). Die Regelungen dazu müssen innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten des RPG durch die Kantone vorgenommen werden (Art. 38a RPG).
- die Festlegung der Siedlungsfläche und die Entwicklung gegen innen (Art. 8a Abs. 1 Bst. a & c RPG).
- die Festlegung der Bauzonen und die Berechnung des Bauzonenbedarfs (Art. 15 RPG). Die genauen Bestimmungen sind in der ebenfalls revidierten Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1), in einer Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (E-LRP, (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], 2014)) sowie in den neuen technischen Richtlinien zur Bestimmung der Bauzonen (Technische Richtlinien Bauzonen, TRB (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [UVEK], 2014)) festgelegt.
- Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG).

Die mit der Teilrevision eingeführten Übergangsbestimmungen legen fest, dass die Kantone innerhalb von fünf Jahren ihren Richtplan ergänzen oder anpassen müssen, unter anderem mit der Festlegung des Siedlungsgebiets und Regelungen zur Berechnung des Bauzonenbedarfs und der Baulandfestlegung (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung dieser Anpassungen durch den Bundesrat, darf, während dieser Frist von 5 Jahren, die Bauzonenfläche nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 2 RPG). Wenn die Richtplanpassungen nach Ablauf der Frist noch nicht genehmigt sind, darf überhaupt kein Bauland mehr eingezont werden, bis die Genehmigung vorliegt (Art. 38a Abs. 3 RPG). Es droht ein damit eine Art «Bauzonenmoratorium». Dieselbe Konsequenz droht, wenn innerhalb derselben Frist kein Ausgleich von Planungsvorteilen vorhanden ist.

Auswertungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) aber auch des kantonalen Amtes für Raumplanung (ARP) zeigen, dass der Kanton Solothurn insgesamt genügend Bauzonen aufweist. Er gehört somit zu denjenigen Kantonen, die, nach Ablauf der übergangsrechtlichen Bestimmungen, keine zusätzlichen Bauzonen mehr schaffen dürfen, ohne gleichzeitig an einer anderen Stelle eine Auszonung vorzunehmen.

Allerdings liegen die Bauzonen, aus raumplanerischer Sicht aber auch nachfrageseitig, nicht überall an der richtigen Stelle. Der Kanton benötigt für seine Handlungsfähigkeit zusätzlich eine Art Reserve an Einzonungsflächen. Diese Reserve ist zum Beispiel notwendig für die rasche Erweiterung von bestehenden Betrieben, die innerhalb des Siedlungsgebietes liegen und sie dient weniger der grundsätzlichen Siedlungsgebietserweiterung.

Gemeinden, die über Bauzonen verfügen, aber realistisch betrachtet keine wesentliche Entwicklung erwarten dürfen, können die Entwicklung in anderen Gemeinden oder Regionen blockieren oder zumindest hemmen, wenn sie ihre «überschüssigen» Bauzonen nicht aufgeben.

In diesem Kontext muss nun eine Lösung für den Bauland- beziehungsweise Bauzonentransfer von einer Gemeinde zu einer anderen Gemeinde gefunden werden. Der Transfer von Bauland von einer Gemeinde in eine andere beziehungsweise an eine erwünschte Stelle ist nur ein Baustein für das Erreichen der Ziele der Revision des RPG, allerdings ein zentraler. Wenn der Transfer des Baulandes nicht gelingt, ist eine Blockade der Ortsplanungen die Folge. Auf der anderen Seite wird der Transfer des Baulandes von anderen Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Revision umgesetzt werden müssen, beeinflusst. Je besser zum Beispiel die Massnahmen zur inneren Verdichtung oder zur Förderung der Verfügbarkeit greifen, desto weniger Bauland muss transferiert werden, da der Bedarf an neuem Bauland so gesenkt wird. Weiterhin spielt die Gestaltung des Ausgleichs von Planungsvorteilen eine grosse Rolle in Bezug auf die Art und Weise, wie, wo und durch wen die Auszonungen vorgenommen werden können und durch wen allfällige finanzielle Entschädigungen geleistet werden (müssen). Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus auf dem Transfer der Bauzonen. Die enge Verknüpfung mit den anderen Themen lässt aber eine isolierte Betrachtung nicht zu.

2 Vorgehen

Ziel dieser Arbeit ist es, eine Auswahl von Varianten, die einen Bauzonentransfer zwischen den Gemeinden ermöglichen könnten, einander gegenüberzustellen, um die Vor- und Nachteile der einzelnen Vorgehensweisen darzulegen.

Um einen möglichst einheitlichen Vergleich zu erhalten, werden zuerst vier Kriterien definiert, anhand welcher die Varianten betrachtet werden. Die Kriterien unterliegen keiner bestimmten Rangfolge und können im Rahmen dieser Arbeit lediglich summarisch und qualitativ betrachtet werden. Der Rahmen der Arbeit beschränkt auch die Anzahl der gewählten Kriterien.

Die Auswahl der Kriterien erfolgte pragmatisch: Die ausgewählten Kriterien sollen bei allen Varianten einer summarischen Prüfung zugänglich sein, interessierende Indizien für den Erfolg bei einer allfälligen Umsetzung aufzeigen und wichtige Aspekte für eine Beurteilung darlegen. Die vier ausgewählten Kriterien werden im Kapitel 3 «Bewertungskriterien» genauer besprochen.

Bei der Auswahl der Varianten wurde versucht, ein breites Spektrum von Varianten zu berücksichtigen. Den einzelnen Varianten liegt ein unterschiedlich ausgeprägter Interventionsgrad des Kantons zu Grunde. Variante 1 bedient sich eines kantonal-hoheitlichen Ansatzes, Variante 2 setzt auf ein kooperativeres Zusammenarbeiten zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Die Varianten 3 und 4 stellen Möglichkeiten dar, wie das Problem mit selbstregulierenden Massnahmen oder ökonomischen Anreizen angegangen werden kann. Variante 3 setzt dabei auf ein marktwirtschaftliches Instrument und richtet sich direkt an die Grundeigentümer, während Variante 4 den einzelnen Gemeinden weitreichenden Handlungsspielraum ermöglicht. Die einzelnen Varianten werden im Kapitel 4 «Beschreibung der ausgewählten Varianten» dargelegt. Die Auswahl der Varianten, um einen Baulandtransfer zu ermöglichen oder zu unterstützen, ist gross. Ebenso sind auch Mischformen der beschriebenen Varianten sowie gänzlich andere Varianten denkbar. Aufgrund des Rahmens dieser Arbeit, sind die ausgewählten Varianten nur soweit skizziert, wie es für die Besprechung der gewählten Kriterien notwendig erscheint.

Im anschliessenden Kapitel «Bewertung der Varianten» werden die beschriebenen Kriterien qualitativ an die vier Varianten angelegt und, wo möglich, beurteilt. Die Ergebnisse der Bewertung der Varianten werden im im Kapitel 6 «Vergleich der Varianten» zusammengefasst und einander gegenübergestellt. Schlussendlich wird im Kapitel 7 ein Fazit gezogen.

3 Bewertungskriterien

Die Varianten werden qualitativ mit den im Folgenden beschriebenen Bewertungskriterien verglichen. Dabei können die einzelnen Kriterien auch nur summarisch geprüft werden. Eine vertiefte oder eine quantitative Überprüfung liegt ausserhalb der Möglichkeiten dieser Arbeit. Weiter kann auch nur eine Auswahl von Kriterien im Sinne eines beziehungsweise mehrerer Schlaglichter überprüft werden. Eine umfassende oder gar abschliessende Bewertung müsste sicherlich verschiedenste weitere Kriterien berücksichtigen.

3.1 Machbarkeit

3.1.1 Rechtliche Machbarkeit

Mit dem Kriterium der rechtlichen Machbarkeit soll geprüft werden, wie weit die Variante mit den bestehenden Regelungen und Gesetzen umsetzbar ist, ob allenfalls gesetzlichen Anpassungen notwendig sind, oder ob die Variante gar nicht in Einklang mit übergeordnetem Recht zu bringen ist. Falls Anpassungen von Regelungen notwendig sind, so ist die Stufe (Bund, Kanton, Gemeinden) auf welcher die Anpassung notwendig ist, ein Indiz für die Umsetzbarkeit beziehungsweise Machbarkeit.

3.1.2 Politische Machbarkeit

Die politische Machbarkeit ist abhängig von verschiedensten Einflüssen. Sie beinhaltet eine Abschätzung, wie weit die Variante in den verschiedenen politischen Gremien und Stufen mehrheitsfähig sein könnte. Indiz für die politische Umsetzbarkeit ist die Zuständigkeit und damit der Prozess und die Beteiligten, die an der Umsetzung mitwirken. Die Identifikation der betroffenen Stakeholder und der Grad ihrer Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit kann ein weiteres Indiz darstellen. Weitere Aspekte der politischen Machbarkeit werden aufgezeigt, falls sie sich augenfällig ergeben.

3.2 Gesamtkantonaler Nutzen

Eine Abschätzung des Nutzens aus gesamtkantonomer Sicht soll die übergeordnete Perspektive beleuchten. Insbesondere für den Kanton Solothurn, mit seinen, aufgrund der Geografie, sehr unterschiedlichen Regionen, funktionalen Räumen und Strukturen, ist es nicht einfach, eine ausgeglichene Lösung für den gesamten Kanton zu finden. Nicht in allen Regionen eignen sich dieselben Lösungen im selben Mass. Zum Teil müssen sie an die regionalen Bedürfnisse angepasst werden. Das Kriterium soll Hinweise geben, wie weit die Varianten diesen Graben überbrücken oder sogar vermeiden können. Weiter wird versucht, allfällige Kostenfolgen und die entsprechenden Kostenträger der beurteilten Varianten zu identifizieren.

Während das Interesse der Gesamtheit der Gemeinden direkt im Interesse des Kantons liegen wird, sind die Interessen der einzelnen Gemeinden und des Kantons naturgemäss nicht immer auf derselben Ebene, da schon die Interessen der einzelnen Gemeinden untereinander in Konkurrenz stehen können. Dasselbe gilt auch für die Regionen. Eine Abschätzung wie die Varianten

die unterschiedlichen Interessen erfüllen können oder wie sie allenfalls in Konkurrenz zueinander stehende Interessen berücksichtigt, kann daher Aufschluss auf einen gesamtkantonalen Nutzen geben.

3.3 Gerechtigkeit

Staatliche Planungen sind immer mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden. In der Raumplanung sind oft die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) betroffen. Das Einschränken oder Gewähren von (Nutzungs-)Möglichkeiten, des Landes wird immer einige Grundeigentümer bevorzugen und andere benachteiligen. Gerechtigkeit wird auch immer subjektiv wahrgenommen. Diese Wahrnehmung unterscheidet sich auch nach Personenkreis: Einzelne Individuen kommen zu einer anderen Wahrnehmung als Personengruppen oder staatliche Gebilde. Eine objektive Gerechtigkeit und damit eine gerechte Planung kann es in diesem Sinne nicht geben.

Hier soll als Kriterium besonders die Sichtweise der Gemeinden und der Grundeigentümer betrachtet werden:

Die Abgabe von Bauland beziehungsweise Bauzonen an eine andere Gemeinde wird unter Umständen aus Sicht der abgebenden Gemeinde als ungerecht empfunden. Dies gilt insbesondere wenn der (übergeordnete) Nutzen nicht erkannt wird oder die Abgabe nicht freiwillig erfolgt, sondern in irgendeiner Form als obrigkeitlich empfunden wird. Die «Bestrafung» wird gleichzeitig noch mit einer «Belohnung» einer anderen Gemeinde, die nun Bauland einzonen darf, verstärkt. Das Empfinden einer Ungerechtigkeit kann auch bei den Grundeigentümern entstehen, insbesondere bei denjenigen, die beim Vorliegen einer Nichteinzonung¹ eine Abwertung ihres Landes ohne Entschädigung hinnehmen müssen. Sind in einer Gemeinde überdurchschnittlich viele Grundeigentümer betroffen, so dürfte dies das Empfinden des Ungerechtigkeitsgehaltes verstärken und sich in der Reaktion der Gemeinde und in der allgemeinen Akzeptanz der Massnahmen widerspiegeln. Für die Beurteilung und Umsetzung der Varianten kann deshalb das Kriterium der Gerechtigkeit eine interessierende Grösse sein.

3.4 Anreize/Fehlanreize

Alle Varianten setzen jeweils in einer Form Anreize für bestimmte Anspruchs- beziehungsweise Zielgruppen, um ein bestimmtes Verhalten zu erreichen. Mit diesem Kriterium soll versucht werden, diese Anreize und die entsprechende(n) Zielgruppe(n) zu identifizieren; dabei interessieren insbesondere die Zweckmässigkeit und die Stärke des Anreizes. Im Gegenzug gilt es, mögliche Fehlanreize zu vermeiden. Deshalb wird versucht, solche möglichen Fehlanreize ebenfalls zu identifizieren.

Die Vielzahl der möglichen (finanziellen, ideellen und materiellen) Anreize und die ebenso grosse Anzahl der möglichen Zielgruppen können es sehr schwierig machen, alle Anreize aufzuzeigen. Im Rahmen dieser Arbeit wird daher nur versucht, die Hauptstossrichtung der Anreize und die Hauptfehlanreize aufzuzeigen und zu beschreiben.

¹zum Unterschied einer Auszonung und einer Nichteinzonung siehe BGE 123 II 481 E 6b S. 487-488; eine Auszonung löst grundsätzlich eine Entschädigungspflicht aus, während eine Nichteinzonung grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen ist.

4 Beschreibung der ausgewählten Varianten

Bei der Auswahl der Varianten wurde darauf geachtet, dass sie auf einer Skala zwischen hoher kantonaler Verantwortlichkeit und hoher Verantwortlichkeit der Gemeinden verteilt sind. Es wurde jeweils eine Variante vom jeweiligen Ende der Skala («kantonale Planungshoheit» und «Selbstregulierung durch die Gemeinde»), sowie aus der Mitte gewählt («Richtplanung»). Zusätzlich wird eine Variante untersucht, die stark auf ökonomische Anreize («Flächenzertifikate») setzt. Die betrachteten Varianten werden hier soweit beschrieben, wie es für die Bewertung und das Verständnis notwendig erscheint.

Zum besseren Verständnis ist es notwendig, die Begriffe Siedlungsgebiet und Bauzone, wie sie sich im Kanton Solothurn ergeben, zu unterscheiden. Das Siedlungsgebiet umfasst die Bauzonen und die Reservezonen². Es ist vom Kanton im Richtplan für die nächsten 25 Jahre festzulegen. Die Bauzonen gemäss Art. 15 RPG müssen innerhalb des Siedlungsgebietes liegen und dürfen den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht überschreiten. Die Bau- und Reservezonen werden im Rahmen der Ortsplanung von den Gemeinden in einem Nutzungsverfahren festgelegt (Amt für Raumplanung [ARP], 2014b, S. 3-7). Die Abbildung 4.1 stellt das Verhältnis zwischen Siedlungsgebiet, Bauzonen und Reservezonen schematisch dar.

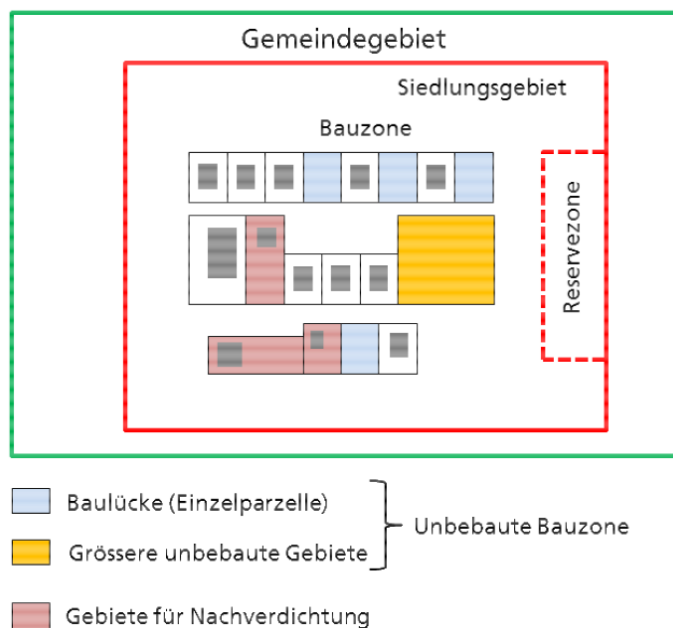


Abbildung 4.1: Darstellung der Abgrenzung zwischen Siedlungsgebiet und Bauzone. Quelle: ARP (2014b, S. 4).

Die Baulücken, grössere unüberbaute Gebiete und Gebiete für Nachverdichtung sind für das RPG-Ziel der Entwicklung gegen Innen von Bedeutung.

²Die Reservezone ist eine Zone nach Art. 18 Abs. 1 und 2 RPG. Sie legt eine spätere Nutzung fest und gehört nicht zur Bauzone.

4.1 Variante 1: Kantonale Planungshoheit

Um die Bauzonen an die aus kantonaler Sicht richtigen Stellen zu legen, übernimmt der Kanton die Planungsaufgabe, zumindest im Bereich Bauzonenfestlegung, direkt und beschränkt dadurch die entsprechende Kompetenz der Gemeinde. Der Kanton würde also nicht nur festlegen, wo Siedlungsgebiet ist, sondern würde auch bestimmen, wo die eigentliche Bauzone zu liegen kommt. Damit würde die Planungshoheit zumindest im Bereich Baulandfestlegung in kantonale Hand übergehen. Die eigentliche Planung könnte in einem kooperativen Prozess mit den Gemeinden zusammen ausgestaltet werden, wobei der Entscheid schlussendlich alleine vom Kanton getroffen würde. Um die Rechtsgleichheit zwischen den Gemeinden unter sich und zwischen den Grundeigentümern zu wahren, müsste der Kanton dabei ein entsprechendes Regelwerk aufstellen, welches die Ein- und Auszonungskriterien festlegt.

Bei einer noch strengeren Auslegung der kantonalen Planungshoheit könnte der Kanton nicht nur die Lage der Bauzone festlegen, sondern auch die Zonenvorschriften, die erlaubten Nutzungen und die Nutzungsziffern. In der hier betrachteten Variante wird davon ausgegangen, dass der Kanton nur die Lage festlegt.

4.2 Variante 2: Steuerung durch die Richtplanung

Die Steuerung durch die Richtplanung entspricht dem bisherigen Vorgehen. Um den gewünschten Effekt, das Bauland an die erwünschte Stelle zu verschieben, zu erreichen, werden im kantonalen Richtplan entsprechende (zusätzliche) Vorgaben gemacht. Die Kernpunkte dieser Variante wurden aus dem Entwurf des kantonalen Richtplans entnommen. Dieser befindet sich zur Zeit in einem Anhörungsverfahren bei den Gemeinden.

Ein wesentliches Element bildet dabei die Siedlungsstrategie (ARP, 2014b). Mit ihr legt der Kanton die Ziele und die Grundsätze ihrer Umsetzung fest. Die Ziele der Strategie sind es, das Siedlungsgebiet insgesamt nicht zu vergrössern, die Innenentwicklung vor der Aussenentwicklung zu fördern, die Bauzonen bedarfsgerecht festzulegen und Handlungsräume für die Siedlungsentwicklung zu schaffen (ARP, 2014b, S. 3).

Für den Transfer von Bauzonen zwischen den Gemeinden sind die bedarfsgerechte Festlegung der Bauzonen und die Schaffung von Handlungsspielräumen für die Siedlungsentwicklung von Bedeutung. Die im Entwurf der Strategie festgehaltenen Grundsätze fordern, aufgrund der vom Kanton zur Verfügung gestellten Grundlagendaten, eine Überprüfung und allenfalls eine Reduktion der Bauzonen. Die Umsetzung wird vom Entwurf der Richtplanung und der Ortsplanung zugewiesen.

Der Richtplan setzt das Siedlungsgebiet in seiner Grösse fest und definiert, dass Erweiterungen mittelfristig (innerhalb von 10 Jahren) flächengleich zu kompensieren sind. Falls die Erweiterungen von kantonaler oder regionaler Bedeutung sind, müssen sie erhöhte raumplanerische Anforderungen erfüllen. Weiter soll für dringliche Vorhaben von übergeordnetem Interesse eine Ausnahme von der Kompensationspflicht möglich sein (ARP, 2014a, S. 2-3).

Die einzelnen Gemeinden werden im Rahmen ihrer Ortsplanung verpflichtet, zu grosse Bauzonen zu reduzieren, und damit die Möglichkeiten für Einzonungen (in anderen Gemeinden) zu schaffen. Falls Gemeinden dieser Pflicht nicht nachkommen, ist vorgesehen, dass der Regierungsrat Planungszonen festlegen oder eine vorläufige Abgrenzung des Siedlungsgebietes und der Bauzone vornehmen kann (ARP, 2014b, S. 7). Die Grösse der gesamten Bauzone im Kanton wird im Richtplan auf einen bestimmten Wert festgesetzt (ARP, 2014a, S. 5).

Damit die jeweilige Gemeinde ihren Auftrag erkennen kann, hat das ARP für jede Gemeinde die Bauzonengrösse, die Überbauungsdichte sowie den Bauzonenbedarf für die Wohn-, Misch

und Zentrumszonen (WMZ) in einer Modellrechnung berechnet. Die Berechnungsergebnisse der drei Kriterien wurden jeweils in dreistufige Kategorien, gemäss dem Ampelsystem, eingeteilt. Bei den Arbeitsplatzzonen und den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen wurden diejenigen Gemeinden ausgewiesen, welche grosse unüberbaute Zonen dieser Typen aufweisen.

Falls eine Gemeinde neues Bauland einzonen will, ist im Entwurf des kantonalen Richtplanes vorgesehen, dass dabei eine Reihe von Bedingungen zu erfüllen sind. Unter anderem sind dies, dass sie innerhalb des Siedlungsgebietes liegen und dass sie mittelfristig (innerhalb von 5 bis 10 Jahren) flächengleich kompensiert werden müssen. In einigen Fällen wird auf die Kompensationspflicht verzichtet, insbesondere in dringlichen Fällen von übergeordnetem Interesse (ARP, 2014a, S. 6-7).

4.3 Variante 3: Flächenzertifikate

Eine Möglichkeit, Bauzonen an die raumplanerisch erwünschten Stellen über die Gemeindegrenzen zu transferieren, sind sogenannte handelbare Flächenzertifikate (HFZ) (oder Flächennutzungszertifikate (FNZ), englisch: Tradeable Development Rights (TDR)) wie sie Zollinger (2005) vorschlägt. Die handelbaren Flächenzertifikate gehören zu den Umweltzertifikaten und sind mengensteuernd. Sie unterscheiden sich von klassischen (Umwelt-)Steuern und -abgaben, welche zu den preissteuernden Instrumenten gehören. Erste Erfahrungen mit Umweltzertifikaten wurden in den USA bereits in den 1960er Jahren gemacht (Seidl, Schultz & Gellrich, 2009, S. 150-151)

Die Ausgestaltung und der Umfang dieser HFZ kann sehr verschieden aussehen. Unter anderem muss die räumliche Systemgrenze festgelegt werden. Zollinger (2006) beschreibt eine mögliche Art: Dabei wird jede unüberbaute Parzelle bei der Modelleinführung mit einem Einzonungszertifikat belegt. Diese Zertifikate sind unter den Grundeigentümern frei handelbar und Voraussetzung dafür, dass eine Parzelle eingezont bleibt. Wird das Zertifikat veräussert, ist die entsprechende Parzelle nicht mehr Teil der Bauzone. Die Gemeinde müsste einen Verkauf nach einheitlichen Kriterien prüfen und genehmigen. Einzonungen würden weiterhin nach geltendem Recht vorgenommen werden, allerdings würden zusätzlich Einzonungszertifikate im entsprechenden Flächenumfang benötigt werden (Zollinger, 2006).

4.4 Variante 4: Selbstregulierung durch die Gemeinden

Die kantonale Behörde ist verpflichtet, das Siedlungsgebiet behördenverbindlich festzulegen (Art. 6 Abs. 2 und 3 RPG). Innerhalb des festgelegten Gebietes kann der Kanton den Gemeinden freie Hand geben, wo sie ihre Bauzonen festlegen möchten³. Als Einschränkung besteht allerdings die Tatsache, dass flächenmässig kein zusätzliches Bauland eingezont werden darf. Für den Umgang mit dieser Einschränkung müssen die Gemeinden in dieser Variante selbst eine Lösung finden.

Eine Möglichkeit ist das direkte Abtreten von Bauland von einer Gemeinde an eine andere. Die Gemeinde, welche das Bauland abtritt, wird dafür von der das Bauland empfangenden Gemeinde entsprechend entschädigt. Diese Verbindlichkeiten müssten entsprechend geregelt werden. Die Entschädigung würde sicherlich die finanziellen Aufwände für die allfällige Auszonung umfassen. Weiter wäre es denkbar, Entschädigungen für verlorenes potentielles Steuersubstrat oder allgemein für die Hergabe des Baulandes zu verlangen.

³Im Kanton Solothurn ist das Siedlungsgebiet, aufgrund der Reservezone, nicht identisch mit der Bauzone (siehe Abbildung 4.1). Diese Konstellation ist nicht in allen Kantonen so: In einigen anderen Kantonen sind das Siedlungsgebiet und die Bauzone flächengleich.

Die Gemeinde, die Bauland einzonen möchte, hat die Möglichkeit mit verschiedenen «Geber-»Gemeinden über die Bedingungen zu verhandeln und das für sich günstigste Angebot auszuwählen. Wie die einzonende Gemeinde ihre finanziellen Aufwendungen deckt, ist ihr überlassen. So sind beispielsweise Regelungen denkbar, dass die Gemeinde diese Aufwände den zukünftigen Investoren oder Käufern des Baulandes verrechnet. Der Einschränkung, dass flächenmässig kein neues Bauland eingezont werden darf, würde insofern Rechnung getragen werden, indem die einzonende Gemeinde nicht mehr Bauland einzonen darf, als sie von den «Geber-»Gemeinden erhalten hat.

5 Bewertung der Varianten

5.1 Variante 1: Kantonale Planungshoheit

Der Schwerpunkt dieser Variante liegt im Verschieben der Planungshoheit, in Bezug auf das Festlegen der Bauzonen, von den Gemeinden zum Kanton (vertikale Verschiebung). Das bedeutet, dass die Bauzonen in einem kantonalen Nutzungsplanverfahren festgelegt würden und nicht in einem kommunalen Verfahren, wie es zurzeit geschieht.

5.1.1 Machbarkeit

Rechtliche Machbarkeit

Das RPG legt fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen erarbeiten und aufeinander abstimmen (Art. 2, Abs. 1 RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden sind verpflichtet, darauf zu achten, dass den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum bleibt (Art. 2, Abs. 3 RPG). Weiterhin ordnen die Kantone die Zuständigkeiten und Verfahren der Nutzungspläne (Art. 25 Abs. 1 RPG). Nutzungspläne müssen durch eine kantonale Behörde genehmigt werden (Art. 26 Abs. 1 RPG). Diese bundesrechtlichen Vorschriften lassen erkennen, dass es den Kantonen unbenommen bleibt, die Bauzonen als Nutzungsplan direkt selbst festzulegen.

Die kantonale Gesetzgebung regelt im Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn (PBG) die Raumplanung (§2 Abs. 1 Bst. a PBG). Die Ortsplanung ist Aufgabe der Einwohnergemeinde (§9 Abs. 1 PBG) und sie erlässt insbesondere den Zonenplan (§14 Abs. 1 Bst. a). Der Kanton kann kantonale Nutzungspläne erlassen. Der mögliche Regelungsinhalt der kantonalen Nutzungspläne ist in §68 PBG abschliessend aufgelistet. Der Kanton kann demnach keine Nutzungspläne mit anderen Inhalten erlassen. Das Festlegen von Bauzonen ist dabei nicht vorgesehen.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass für die Verschiebung der Planungshoheit eine kantonale Gesetzesänderung notwendig wäre. Diese wäre (rechtlich) möglich, da das übergeordnete RPG dies zulassen würde. Die Frage, ob die nachgeordneten Behörden damit noch genug Ermessensspielraum haben kann vermutlich bejaht werden, da der Kanton in dieser Variante nur die Lage der Bauzone festlegt. Die Details der Zonierung legt die Gemeinde fest. Der Kanton Basel-Stadt geht heute schon bei der Einwohnergemeinde Basel soweit, dass der Kanton für die Ortsplanung im Gesamten zuständig ist (§103 Abs. 1 BPG).

Politische Machbarkeit

Die Einschätzung der politischen Machbarkeit ist unter anderem abhängig von den betroffenen Rechten und Pflichten der jeweiligen Adressaten. Die vertikale Verschiebung der Planungshoheit kann als starker Eingriff in die Gemeindeautonomie verstanden werden. Für Rühli (2012, S. 94) ist «die Gemeindeautonomie ein Grundpfeiler des Erfolgsmodells Schweiz».

Der Kanton Solothurn anerkennt die Selbständigkeit der Gemeinden und räumt ihnen einen weiten Gestaltungsspielraum ein (Art. 3 KV). Diesem Verfassungsgrundsatz wird auch nachgelebt (vergleiche zum Beispiel das Kantonsmonitoring von Avenir Suisse zur Gemeindestrukturen).

politik, wo der Kanton Solothurn im Gesamtranking auf Platz 1 bewertet wurde (Rühli, 2012, S. 159)).

Die relativ hohe Gemeindeautonomie im Kanton Solothurn lässt sich auch geographisch erklären. Die Verästelung und Kammerung des Kantons definieren verschiedenste Räume, die sich zu unterschiedlichen Zentren orientieren. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass auch die Interessen und Bedürfnisse sich unterschiedlich entwickelt haben.

Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie von dieser Stärke dürfte nach dem Gesagten kaum eine Chance haben und dies nicht nur im Kanton Solothurn. Schon nur der Versuch eine Grundsatzzdebatte, über die Möglichkeit die Planungskompetenz zu verschieben, anzustossen, hat im Kanton Bern scharfe Reaktionen, unter anderem von Seiten des Verbandes bernischer Gemeinden, ausgelöst (Gerny, 2014). Ähnliche Reaktionen hat auch der Kanton Aargau erfahren (Aschwanden, 2014).

5.1.2 Gesamtkantonaler Nutzen

Ohne Auszonungen von Bauland kann im Kanton kein neues Bauland eingezont werden. Durch eine zentrale Baulandfestlegung durch den Kanton wäre gewährleistet, dass die Aufgabe, insbesondere der Auszonungen, wahrgenommen würde. Wenn der Kanton die auszuzonenden Flächen bestimmt, um damit überhaupt andernorts wieder Einzonungen vornehmen zu können, würde er die Gemeinden von dieser Aufgabe entlasten und müsste insbesondere auch die finanziellen Aufwendungen übernehmen.

Durch den direkten Eingriff kann der Kanton auf der einen Seite die Entwicklung, wie er sie sich vorstellt, direkt steuern. Auf der anderen Seite muss der Kanton dabei auch auf die regionalen Bedürfnisse eingehen und eine ausgewogene Haltung gegenüber allen Gemeinden finden. Ob eine kantonale Behörde die notwendige «Tuchfühlung» und die Kenntnisse der regionalen Eigenheiten hat, ist umstritten (Gerny, 2014). Sehr wahrscheinlich müsste die kantonale Planungsstelle entsprechend ausgebaut werden.

Aus Sicht des Kantons stehen auf der eine Seite die Kosten für die Planung, für die auszubauende Behörde und für die allfälligen Entschädigungszahlungen. Auf der anderen Seite steht die Möglichkeit, einer direkten Steuerung und eines insofern funktionierenden Systems, dass die Bauzone transferiert werden kann.

Für die Gemeinden geht ein Verlust der Gemeindeautonomie einher mit der Entlastung von der Aufgabe, Auszonungen durchführen zu müssen. Diese Entlastung dürfte den Gemeinden aber nicht unbedingt als grosser Gewinn vorkommen, da sie die kantonalen Auszonungen dulden muss.

5.1.3 Gerechtigkeit

Es wird an der Ausgestaltung der konkreten Planung beziehungsweise der Baulandfestlegung liegen, wie gerecht das System empfunden wird. Der von einer Auszonung direkt betroffene Grundeigentümer wird diese, wenn sie gegen seinen Willen stattfindet, immer als ungerecht empfinden. Wenn sich die Gebiete, die Auszonungen hinnehmen müssen, auf einzelne Gemeinden oder Regionen konzentrieren, kann sich das Ungerechtigkeitsempfinden verstärken. Strukturschwächere Regionen, die aus Sicht des Kantons realistischerweise keine Entwicklung erwarten dürfen, werden sich benachteiligt fühlen. Durch die Fremdbestimmung von oben müssen die betroffenen Gemeinden und Regionen mehr oder weniger tatenlos zusehen. Dies kann durchaus eine Unzufriedenheit auslösen und Konsequenzen für die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in anderen Bereichen haben.

Diejenigen Gemeinden, die sich weiterhin entwickeln können, weil sie Bauland zugewiesen bekommen, werden sich bestärkt fühlen. Bei diesen Gemeinden wird der Gerechtigkeitsgedanke eine untergeordnete Rolle spielen.

5.1.4 Anreize/Fehlanreize

Durch die direkte Steuerung durch den Kanton entfallen insbesondere für die Gemeinden, welche Baulandreduktionen hinzunehmen haben, die Anreize sich kooperativ in den Planungsprozess einzubringen. Allenfalls entstehen gewisse Anreize für die Gemeinden auf die Grundeigentümer und allfällige Investoren einzuwirken, damit diese das vorhandene Bauland auch überbauen oder verdichten. Durch eine unter Umständen überdurchschnittliche Überbauungs- oder Verdichtungsgeschwindigkeit des vorhandenen Baulandes und des entsprechenden Wachstums, könnte der Nachweis erbracht werden, dass eine Entwicklung vorhanden ist oder realistischerweise entstehen kann. Damit wäre ein Schritt gemacht, wieder neues Bauland zugewiesen zu bekommen. Eine konkrete Abschätzung wäre allerdings erst möglich, wenn die Kriterien zur Baulandfestsetzung im Planungsprozess des Kantons bekannt sind.

Durch die zentrale Planung und Steuerung sollten sich im Gegenzug Fehlanreize, sobald sie identifiziert sind, rasch korrigieren lassen.

5.2 Variante 2: Steuerung durch die Richtplanung

Die Steuerung über die Richtplanung entspricht dem bisherigen Vorgehen mit neuen Vorgaben. Diese Vorgaben und ihre Umsetzung sind entscheidend dafür, wie der Transfer von Bauland zwischen den Gemeinden gelingt und damit die Ziele des revidierten RPG erreicht werden können.

5.2.1 Machbarkeit

Rechtliche Machbarkeit

Da das Vorgehen in dieser Variante dem heutigen Vorgehen entspricht, sind die rechtlichen Grundlagen dafür vorhanden und erprobt. Die neuen Vorgaben verfolgen mehrere Ziele. Einerseits müssen sie den gesetzlichen Vorgaben des revidierten RPG genügen, andererseits sollen sie den Handlungsspielraum des Kantons und der Gemeinden nicht übermässig einschränken. Diese beiden Punkte können in einem Konflikt zueinander stehen. Für das Kriterium der rechtlichen Machbarkeit ist es deshalb interessant, ob das Vorgehen den gesetzlichen Bestimmungen des revidierten RPG genügend Rechnung trägt und ob die Vorgaben von ihrem Regelungsgehalt auf der richtigen Stufe eingeführt werden.

Die wichtigsten neuen Vorgaben im Richtplan sind, dass die Grösse des Siedlungsgebiete und die Grösse der Bauzonen festgesetzt werden und nicht vergrössert werden dürfen. Wenn neues Land der Bauzone zugewiesen werden soll, muss innerhalb von 5 bis 10 Jahren die entsprechende Fläche kompensiert werden.

Die Übergangsbestimmungen des RPG legen fest, dass, während einer Frist von maximal 5 Jahren, der kantonale Richtplan mit Regelungen zur Festlegung des Siedlungsgebietes angepasst werden muss. Innerhalb der gleichen Frist müssen auch die Anforderungen an die Bauzonen umgesetzt werden. In dieser Zeit darf die Bauzone nicht vergrössert werden. Nach unbenutztem Ablauf der Frist darf gar kein Land mehr der Bauzone zugeordnet werden. Mit der Festsetzung des Siedlungsgebietes im Richtplan, erfüllt der Kanton eine Forderung der Übergangsbestimmungen. Weiter legt der Kanton im Richtplan fest, dass die Siedlungsstrategie periodisch überprüft

werden muss (ARP, 2014a, S. 3). In der Siedlungsstrategie wird den Gemeinden konkret aufgezeigt, in welchen Bereichen sie Massnahmen im Rahmen der Ortsplanung umsetzen müssen. Damit wären die Forderungen der Übergangsbestimmungen erfüllt und der kantonale Richtplan wäre hinsichtlich dieser Punkte genehmigungsfähig. Das drohende Bauzonenmoratorium wäre damit umgangen und es dürfte innerhalb des Kantons gemäss den Vorschriften von insbesondere Art. 15 RPG Bauland eingezont werden.

Da die Baulandreserve des Kantons genügend gross ist, kann kein Bauland eingezont werden, ohne die massgebliche Bauzonengrösse im Kanton zu überschreiten. Die entsprechende Frist für eine solche kompensierende Auszonung wird hier auf 5 bis 10 Jahre festgesetzt (ARP, 2014a, S. 6). Diese Frist erscheint als lange, würde doch eine zu grosse Bauzone bis zu 10 Jahren geduldet. Dem RPG ist keine Aussage zur Länge dieser Frist zu entnehmen. Lediglich in den Übergangsbestimmungen setzt es eine Frist von 5 Jahren für die Anpassung der übergeordneten Planung. In der «Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes» (Bundesrat, 2010) sind bei den Erläuterungen zum Art. 15 RPG ebenfalls keine Ausführungen zu den Fristen ersichtlich. Die ordentliche Frist für eine Gesamtüberprüfung des Richtplans beträgt 10 Jahre (Art. 9 Abs. 3 RPG). Für Planungszonen nach Art. 27 RPG, welche der Sicherstellung einer Nutzungsplanung dienen, ist eine Frist von 5 Jahren vorgesehen. Die kantonale Gesetzgebung sieht eine Überprüfung der Ortsplanung alle 10 Jahre vor (§10 Abs. 2 PBG). Anbetracht dieser Fristen ist eine Frist von 5 bis 10 Jahren für die Kompensation von Baulandeinzonungen wohl rechtlich vertretbar. Bei einer solchen Fristlänge wäre der Kanton verstärkt in der Pflicht, sicherzustellen, dass die Kompensationen auch tatsächlich vorgenommen werden. Problematisch wäre es, wenn nach Ablauf der Frist festgestellt würde, dass gar nicht genügend Bauland für eine Kompensation ausgezont worden ist.

Politische Machbarkeit

Wenn die Vorgaben des Richtplans politisch umgesetzt werden, interessiert es unter anderem, ob die Vorgaben dem Sinn und Geist der Teilrevision des RPG entsprechen. Die Umsetzung der Teilrevision wird von verschiedenen Seiten intensiv beobachtet und kommentiert. Wenn die Vorgaben sich zu weit von der Idee der Teilrevision entfernen, ist zu erwarten, dass von den daran interessierten Seiten Planungen durch Beschwerden angefochten und blockiert werden. Weiter dürften auch korrigierende Initiativen oder ähnliche Instrumente lanciert werden.

Die hier betrachtete Variante geht grundsätzlich auf die Anliegen der Teilrevision ein. Gleichzeitig versucht sie einen Handlungsspielraum für den Kanton aufrechtzuerhalten. Kritik an den Vorgaben dürfte sich, auf Seite der Unterstützer der Teilrevision, auf die lange Umsetzungsdauer, die Länge der Frist für die Kompensation und auf technische Aspekte bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs (zum Beispiel die Wahl der Bevölkerungsszenarien) stützen. All diese Punkte sind formell korrekt eingehalten. In der Summe kann sich aber durchaus ein Gefühl der Unzufriedenheit bemerkbar machen: Wenn es nach der Annahme der Revision 5 Jahre dauert, bis die übergeordnete Planung durchgeführt ist, es nochmals 5 Jahre dauert, bis die Gemeinden die Ortsplanungen angepasst haben und dann bei einer Einzonung nochmals 5 bis 10 Jahre mit der Kompensation der Fläche, also der entsprechenden Auszonung warten können, so scheint die gesamte Dauer sehr lange. Falls die weiteren Faktoren auch noch zu weit von den eigenen Vorstellungen abweichen, so ist eine Unzufriedenheit verständlich.

Die Umsetzung mittels kantonaler Richtplanung ist ein bewährtes und bekanntes Instrument für den Kanton und die Gemeinden. Es darf daher erwartet werden, dass sich allfällige Kritik auf das Inhaltliche und nicht auf das Instrument des Richtplans beziehen dürfte.

Da der Kanton dabei nur die Marschrichtung vorgibt, und die eigentliche Umsetzung den Gemeinden überlässt, hält sich sein Eingriff in die Gemeindeautonomie in Grenzen. Obwohl

damit die Aufgabe der Auszonungen auf die Gemeinden fällt, ist es den Gemeinden so möglich, eine für sie, innerhalb der Vorgaben, angemessene Lösung zu finden. Offen für die Gemeinden, und entscheidend für die Akzeptanz bei den Gemeinden, dürfte insbesondere die Frage der Finanzierung allfälliger Auszonungen sein. Der Richtplan dürfte das falsche Instrument sein, um eine Regelung dazu zu erlassen. Eine Untersuchung von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten liegt ausserhalb der Möglichkeiten dieser Arbeit. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Umsetzung der Revision des RPG auch weitere Gesetze und Erlasse angepasst und erlassen werden müssen. Es bietet sich an, Fragen zur Finanzierung in diesem Zusammenhang zu betrachten.

5.2.2 Gesamtkantonaler Nutzen

Mit dem Umsetzen der Richtplanung werden direkt die Vorgaben der RPG-Revision umgesetzt. Das drohende Bauzonenmoratorium ist damit hinfällig und der Kanton bleibt handlungsfähig. Durch die Verpflichtung von bestimmten Gemeinden Bauzonen auszunonen, erhält der Kanton die Möglichkeit, anderen Gemeinden zu erlauben, zusätzliches Bauland einzuzonen. Die einzonende Gemeinde muss sich dabei an die Kriterien des Kantons halten. Der Kanton kann damit die Entwicklung so beeinflussen, wie er es für am sinnvollsten hält, beziehungsweise wo er sich den grössten Nutzen aus gesamtkantonaler Sicht erhofft. Er kann dabei mit einem partizipativen Vorgehen der Richtplanung auf die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen und Handlungsräume entsprechend eingehen.

Durch die Verwendung der bestehenden Instrumente müssen keine zusätzlichen Dienststellen geschaffen werden. Die Überprüfung, ob ausgezont wird, findet im Rahmen der regulären Ortsplanung statt, ebenso eine allfällige Einzonung. Als neue Aufgabe kommt die Kontrolle, ob die Einzonungen ordnungsgemäss mittelfristig kompensiert werden, hinzu.

Aus finanzieller Sicht ist die Variante noch offen und die finanziellen Folgen sind noch nicht absehbar. Die finanziellen Mittel für die Auszonungen müssen entweder vom Kanton oder von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Für die Gemeinden dürfte es schwierig sein, die notwendigen Mittel aufzubringen, insbesondere da sie kein Interesse an der Auszonung haben. Die Summe der notwendigen Mittel ist nicht abhängig davon, wer sie ausbezahlt. Falls der Kanton die Entschädigungen übernimmt, so muss er die Finanzierung ebenso sicherstellen. Eine Lösung mit Beteiligung von Kanton und Gemeinden ist ebenso denkbar. So können und sollen die Einnahmen der Mehrwertabgabe auf die planungsbedingten Vorteile für die Entschädigung von Auszonungen verwendet werden. Vermutlich wäre es von Vorteil, wenn diese Einnahmen gleich auf den Kanton und die Gemeinden aufgeteilt würden, wie die Entschädigungspflicht für die Auszonungen zugeteilt ist.

5.2.3 Gerechtigkeit

Auch bei dieser Variante ist es schwierig abzuschätzen, wie weit sie als gerecht empfunden wird. Hier ist es ebenfalls massgeblich, wie die Umsetzung stattfindet. Die meisten Gemeinden sind verpflichtet, Bauland auszunonen. Dem gegenüber stehen nur wenige, die sich berechnete Hoffnung auf weiteres Bauland machen dürfen. Die auszonenden Gemeinden erhalten keinen Gegenwert und müssen unter Umständen auch noch die finanziellen Folgen tragen. Die Mehrheit der Gemeinden wird entsprechend nicht von einem gerechten System sprechen. Das Argument, dass es sehr viele Gemeinden trifft, wird diesem Empfinden nicht unbedingt Abhilfe schaffen. Es wäre wohl einfacher, wenn alle Gemeinden betroffen wären. Das Gerechtigkeitsempfinden kann unter Umständen gesteigert werden, wenn die Einsicht in den Nutzen der Massnahme hoch

ist. Die Gemeinden müssten verstehen, dass ihre Abgabe von Bauland in einem übergeordnetem Interesse liegt. Dieses Interesse definiert sich durch einen regionalen oder gesamtkantonalen Nutzen, in anderen Gemeinden und an bestimmten Orten Einzonungen durchzuführen. Entsprechend ist zu vermuten, dass die Festlegung von neuen Bauzonen in anderen Gemeinden sehr kritisch betrachtet und begleitet wird. Falls die Notwendigkeit und die Qualität der neuen Einzonungen keinen übergeordneten Nutzen verspricht, kann es im Gegenzug zu einer Verstärkung der empfundenen Ungerechtigkeit kommen.

Für den Grundeigentümer ist das Empfinden der Gerechtigkeit abhängig davon, wie auszonungswillig er ist. Ein auszonungswilliger Grundeigentümer kann sogar durch geschicktes Verhandeln, die finanzielle Entschädigung, die er für die Auszonung erhält, erhöhen. Dem auszonungsunwilligen Grundeigentümer wird die finanzielle Entschädigung nicht ausreichen, er wird die Auszonung nicht als richtig oder gerecht empfinden.

5.2.4 Anreize/Fehlanreize

Die Variante setzt den Gemeinden wenig positive Anreize, Bauzonen auszuzonen. Sie werden vielmehr einfach dazu verpflichtet. Konkrete Hilfestellung, wie die Auszonungen vorgenommen werden können, auch gegenüber dem Grundeigentümer, sind nicht vorhanden. Zusätzlich ist auch die Finanzierungsfrage noch offen. Wenn die Gemeinden die Auszonungen selbst finanzieren müssen und beispielsweise die Erträge der Mehrwertabgabe für planungsbedingte Vorteile nicht ausreichen, hat die Gemeinde noch weniger Interesse ihr überflüssiges Bauland auszuzonen. Eine Gemeinde, die auszont beziehungsweise auszonen muss, hat damit nur Aufwand und keinerlei direkten Nutzen davon.

Die lange Dauer, bis Baulandeinzonungen kompensiert werden müssen, kann unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit problematisch werden. Eine nicht nachhaltig agierende Planungsbehörde kann versucht sein, Bauland einzuzonen, das nicht unbedingt benötigt wird. Die zuständige kommunale Behörde könnte dies kurzfristig als Erfolg werten. Die später folgende Auszonung betrifft dann, unter Umständen, eine andere Gemeinde oder eine andere verantwortliche Personen. Der Kanton wird im Genehmigungsverfahren entsprechend achtsam sein müssen.

Die Ausnahme bestimmter Fälle von der Kompensationspflicht kann ebenfalls eine nicht erwünschte Entwicklung ermöglichen. Es besteht das Risiko, dass die entsprechenden Kriterien mit der Zeit aufgeweicht werden. Eine Ausnahme von der Kompensationspflicht ist zum Beispiel für dringliche Vorhaben von übergeordnetem Interesse vorgesehen. Die Kriterien «dringlich» und «übergeordnetes Interesse» sind schwierig zu definieren. Sie sind mit einem erheblichen Ermessen verbunden, das, verbunden mit politischen Interessen, den Zielen der Revision des RPG entgegenwirken kann. Wenn nicht verhindert werden kann, dass die beiden Kriterien zu fest aufgeweicht werden, besteht ein grosser Anreiz, die Einzonungsvorhaben entsprechend zu klassieren, um von der Kompensationspflicht befreit zu werden.

5.3 Variante 3: Flächenzertifikate

Die HFZ sind ein Instrument, das im akademischen Rahmen schon seit einigen Jahren in der Schweiz im Gespräch ist. Ausserhalb Europas, insbesondere in den USA, aber auch in Australien und Neuseeland sind HFZ schon in verschiedenen Varianten im Einsatz. In Europa sind einige Programme, unter anderem in Frankreich und Italien, bekannt. Für Deutschland und die Schweiz liegen Konzeptvorschläge vor (Seidl et al., 2009, S. 151-152).

5.3.1 Machbarkeit

Die erfolgreiche Einführung eines solchen Programms setzt voraus, dass das Bauland kontingentierte ist («cap-and-trade-Prinzip») (Zollinger, 2005; Menghini, 2013, S. 103). Mit den Vorgaben des RPG ist diese Voraussetzung jetzt erfüllt. Je nach Ausgestaltung des Programms sind weitere Voraussetzungen zu erfüllen. Die Idee der HFZ zielt nicht nur auf den Transfer des Baulandes ab, sondern nimmt auch Aspekte der Siedlungsdichte auf, die einen Einfluss auf den Wert der Zertifikate haben kann. Demgegenüber kann die Ausgestaltung des Programms Einfluss auf die Siedlungsdichte haben.

Rechtliche Machbarkeit

Für die Umsetzung dieser Variante sind einige Voraussetzungen auch in rechtlicher Hinsicht zu schaffen, jeweils abhängig von der Ausgestaltung des Programms. Um die Voraussetzungen zu schaffen, wie sie Menghini (2013) für seine Modellberechnungen verwendet hat, wären mindestens die Bereiche der drei verschiedenen Akteure zu regeln; für die Bauland abgebende («sendende») Stelle (Gemeinde und Landeigentümer), für die empfangende Stelle und für die Marktplattform in Form einer clearing-Stelle oder Börse. Diese Regelungen müssten in weiten Teilen neu geschaffen werden. Ebenso muss der geografische Raum definiert werden. Die Berechnungen von Menghini (2013) basieren auf der Annahme, dass das Programm für die ganze Schweiz einheitlich eingeführt wird. Entsprechend müssten die Regelungen auch auf Stufe des Bundes geschaffen werden. Weitere Anpassungen am Bundesrecht könnten auch in Bezug auf den Ausgleich von Planungsvorteilen notwendig werden (Menghini, 2013, S. 101). Die Einführung eines solchen Programms wäre einem Systemwechsel gleichzusetzen. Weiter wären sicherlich auch Fragen zum Verhältnis der Zertifikate und des Programms zur Eigentumsgarantie vertieft zu prüfen.

Falls ein solches Programm nur auf kantonaler Stufe eingesetzt würde, blieben die gleichen Fragen auch für den Kanton zu regeln.

Politische Machbarkeit

Die Einführung eines solchen Programms, mithin eines Systemwechsel, ist mit vielen Unwägbarkeiten verbunden. Zudem wurden mit der Revision des RPG verschiedene Massnahmen eingeführt, welche bei den Kantonen grossen Aufwand erzeugen. So müssen fast alle Kantone innerhalb der nächsten 5 Jahre Gesetze zum Ausgleich der Planungsvorteile erlassen und ihre Richtpläne anpassen. Einige dieser Anstrengungen wären mit einem Systemwechsel vergebens. Gleichzeitig könnte auch eine gewisse Diskussionsmüdigkeit bei allen Beteiligten auftreten.

Zertifikatshandelsprogramme sind auf den ersten Blick ein einfach zu verstehendes Modell. Aufgrund der zahlreichen Herausforderungen und der gewichtigen Entscheide⁴ sind die Programme aber komplex und anspruchsvoll. Dies führt zu erhöhten Kosten und senkt die politische Akzeptanz (Seidl et al., 2009).

Die Akzeptanz eines solchen Programms ist auch bei den Fachleuten noch nicht hoch. Eine Umfrage von Gmünder (2010 zit. n. Süess und Gmünder, 2005, S. 64; Seidl et al., 2009, S. 154; Menghini, 2013, S.52-53) unter 350 Raumplanungsfachleuten in der Schweiz zeigte, dass die politische Akzeptanz gering ist und der Aufwand als gross eingeschätzt wird.

⁴Menghini (2013) berechnet in seinem Modell Transaktionsvolumen zwischen 3,1 und 8,2 Mia. SFr. innerhalb von 5 Jahren.

5.3.2 Gesamtkantonaler Nutzen

Der gesamtkantonale Nutzen ist schwierig abzuschätzen. Massgeblich dürfte insbesondere die Ausgestaltung der räumlichen Systemgrenze sein. Wenn ein Zertifikatshandelsprogramm nur für den Kanton eingeführt wird, so dürften die Kosten und der Aufwand erheblich sein. Gleichzeitig wäre es auch abhängig davon, ob andere Kantone ebenfalls ein solches Programm einführen würden. Bei einem Alleingang des Kantons oder falls nur wenige Kantone den Handel einführen würden, könnten keine oder nur wenige Synergien bei der Ausarbeitung der verschiedenen notwendigen Regelwerke genutzt werden. Dasselbe würde auch für den Betrieb der Marktplattform gelten. Zusätzlich könnte die Standortattraktivität zumindest anfänglich sinken. Das neue System müsste sich bewähren und die Investoren müssten es kennenlernen. Der Aufwand (zeitlich und finanziell) dürfte in diesem Fall nicht höher sein, als bei Kantonen nach dem alten beziehungsweise nach einem anderen System. Auch wenn eine Bundeslösung eingeführt würde, dürfte einiges an Kosten entstehen. Diese wären wohl aber geringer für die einzelnen Träger, da sie breiter verteilt werden könnten.

Für die Gemeinden wäre es eine Lösung, welche ihnen (theoretisch) einen erheblichen Spielraum für ihre jeweilige Entwicklung lässt. Sie könnte je nach Bedarf selbst Zertifikate einkaufen und entsprechend Bauland einzonen. Da sie dies aber ebenfalls nur als Marktteilnehmer tun müsste, schränkt sich dieser Spielraum wieder ein. Das Prinzip des Zertifikatshandels basiert auf einem Markt und reagiert entsprechend auf Angebot und Nachfrage. Der Aufkauf von Zertifikaten durch das Gemeinwesen wäre vergleichbar mit dem Versuch den Markt zu lenken oder es wäre eine Art Stützmassnahme. Eine Gemeinde, die keine Entwicklung erfährt, würde sich dies langfristig wohl nicht leisten können.

Die Modellrechnungen von Menghini (2013, S. 109-110) zeigen, dass innerhalb von 5 Jahren, bezogen auf die ganze Schweiz, Bauland in einer Grössenordnung von 11km² ausgezont werden könnte. Dem gegenüber würden ca. 7,5km² Bauland neu entstehen, welches dichter überbaut wäre. Entsprechend käme es zu einer Reduktion der absoluten Baulandfläche. Der Preis für die Zertifikate bewegt sich im Rahmen der Baulandpreise im heutigen System. Das Bauen würde unter diesem Aspekt also nicht teurer werden (Menghini, 2013, S. vi, 100).

5.3.3 Gerechtigkeit

Die Ausgestaltung eines solchen Programms wirft Gerechtigkeitsfragen auf, die je nach konzeptioneller Umsetzung unterschiedlich sein können. Grundsätzlich wird mit solch einem Programm direkt auf die Eigentumsrechte der Landbesitzer eingewirkt. Eine entscheidende Grösse ist der Geltungsraum der Zertifikate. Sie bestimmt die Marktgrösse und die Preisbildung (Seidl et al., 2009, S. 154). Die Höhe der zu erzielenden Preise im Verkauf sind mitbestimmend für den objektiven und subjektiven Gerechtigkeitsgehalt. Der subjektive Eindruck wird sich bei angemessenen oder höheren Preisen automatisch einstellen. Aus objektiver Sicht ist zu berücksichtigen, dass Bauland, das ausgezont werden muss, eine vollständige Entschädigungspflicht auslösen kann. Der Preis, der mit den Zertifikaten erreicht werden kann, muss sich also in dieser Höhe bewegen, ansonsten wird ein Grundeigentümer, aufgrund der Verletzung der Eigentumsgarantie und der entsprechenden Entschädigungspflicht, entsprechende Forderungen stellen dürfen.

Ein weiterer Aspekt, aus Sicht der Gerechtigkeit, ergibt sich bei der Einführung des Programms. Initial müssen die Faktoren für die Berechnung und die Grössen der Zertifikate festgelegt werden. Gleichzeitig muss bestimmt werden, welche Grundstücke, und damit Grundeigentümer, berechtigt sind Zertifikate zu erhalten und in welchem Umfang. Menghini (2013, S. 81) schlägt in seinem Modell das sogenannte «grandfathering-Prinzip» vor, bei welchem jedem Baulandbesitzer zum Zeitpunkt der Einführung die entsprechende Menge an Zertifikaten kostenlos

zugeteilt wird. Dies erscheint problemlos. Die Abgrenzung, was bei der Systemüberführung als Bauland zu qualifizieren ist, ist wiederum heikler. Eine Orientierung an der bisherigen Praxis zur Nichteinzonung versus Auszonung wäre eine denkbare Möglichkeit.

5.3.4 Anreize/Fehlanreize

Das Zertifikatsmodell basiert auf ökonomischen Anreizen. Die Steuerung dieser Anreize, um schlussendlich das gewünschte Resultat (hier die Verschiebung der Bauzone in Bedarfsgebiete und die Dichte der Überbauung der neu entwickelten Bauzonen), ist ein schwieriger und dynamischer Prozess.

Die entsprechenden Programme brauchen jeweils ein situationsspezifisches Design, da sich aufgrund von länder- oder regionstypischen Eigenheiten, unterschiedlichem Planungsverständnis und weiteren Faktoren die Erfahrungen von anderen Programmen nur sehr beschränkt übertragen lassen. Es ist einleuchtend, dass die breiten Erfahrungen der USA mit HFZ, aufgrund der Flächenverhältnisse, sich nicht oder nur sehr begrenzt auf die kleinräumige und viel dichter überbaute Schweiz übertragen lassen (Seidl et al., 2009).

Je nach Marktdesign können auch Fehlanreize entstehen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Zertifikate gehortet oder ausgeliehen werden. Falls eine solche Konstellation die Liquidität des Marktes oder die Kosteneffektivität massgeblich beeinflusst, wäre eine Anpassung des Designs unter Umständen angebracht. Ebenso könnten (Fehl-)Anreize, die zu einem ausgeprägten strategischen Verhalten führen, das Vertrauen in das Programm vermindern (Menghini, 2013, S. 106).

Das Entstehen von Grau- oder Schwarzmärkten wäre ebenso nicht förderlich und müsste allenfalls unterbunden werden.

Weiter muss auch beachtet werden, dass es den Zertifikaten an einer gewissen Zielgenauigkeit fehlt. Als Beispiel sei auf den Umgang mit Baulücken hingewiesen. Raumplanerisch erwünscht wäre die Schliessung einer solchen Lücke. Der Eigentümer könnte, durch den Verkauf der Zertifikate dieser Lücke, den Zustand sogar noch festigen, da die Lücke nun nicht mehr als Bauland gelten würde. Die notwendigen flankierenden planerischen Massnahmen stellen einen Eingriff und eine Begrenzung des Marktes dar. Damit wird auch in die Preisbildung eingegriffen (Seidl et al., 2009, S. 154). Solche Massnahmen sind entsprechend vorsichtig einzuführen und auf mögliche weitere Fehlanreize zu prüfen.

Der Aufwand für die Koordination des Zertifikatsprogramms und der Planung kann gross werden. Gleichzeitig ist zu beachten, dass die Gefahr besteht, dass Planungsvorhaben untergraben werden, um den Zertifikatshandel zum Laufen zu bringen (Seidl et al., 2009, S. 154).

5.4 Variante 4: Selbstregulierung durch die Gemeinden

Die Idee dieser Variante ist, dass die Gemeinden, im Rahmen des vom Kanton festgelegten Siedlungsgebietes, sich selbst um die Verteilung des Baulandes untereinander kümmern und der Kanton sich soweit möglich aussen vorhält. Die Gemeinden sind frei, wie sie einen Baulandtransfer regeln. In der Summe des Geschäftes darf einfach nicht mehr Bauland eingezont werden, als ausgezont wird. Dies muss allerdings in die Ortsplanung der betroffenen Gemeinden einfließen, um rechtsverbindlich zu werden.

5.4.1 Machbarkeit

Rechtliche Machbarkeit

Grundsätzlich sind die Kantone nach Bundesrecht frei, wie sie die Zuständigkeiten und Verfahren der Nutzungspläne gestalten (Art. 25 Abs. 1 RPG). Nutzungspläne müssen durch eine kantonale Behörde genehmigt werden (Art. 26 Abs. 1 RPG). Dabei hat sie zu prüfen, ob die Nutzungspläne in Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen steht (Art. 26 Abs. 2 RPG).

Das kantonale Recht sieht vor, dass die Einwohnergemeinden die Ortsplanung übernehmen (§9 Abs. 1 PBG) und insbesondere die Zonenpläne festlegen (§14 Abs. 1 Bst. a PBG). Weiter legen sie gerade die Bauzonen fest (§24 Abs. 2 PBG). Bei der Festlegung haben sie sich an übergeordnete Pläne zu halten (§9 Abs. 4 PBG). Insbesondere bei der Festlegung der Bauzone müssen sie die Planungsgrundsätze des Bundes und des kantonalen Richtplans berücksichtigen (§26 Abs. 2 PBG). Die Einwohnergemeinde ist auch verpflichtet, ihre Planung zweckmässig mit der Nachbargemeinde abzustimmen (§9 Abs. 4 Bst. c PBG).

Die rechtlichen Vorgaben erlauben es also jetzt schon, dass die Gemeinden direkt miteinander verhandeln könnten, um Bauland von einer Gemeinde in eine andere zu transferieren. Die vorgeschlagene Lösung müsste in allen beteiligten Gemeinden mittels einer Teilrevision der Ortsplanung in einem Nutzungsplan umgesetzt werden. Diese Planungen müssten entsprechend alle durch den Kanton genehmigt werden. Der Kanton müsste sicherlich prüfen, ob entsprechend genügend Bauland ausgezont wurde, um das neue Bauland einzuzonen.

Die Koordination der Verfahren und das Innenverhältnis der beteiligten Gemeinden wäre ihnen freigestellt. Die Gemeinden müssten Regelungen finden, wie im Falle einer Nichtgenehmigung einer oder mehrerer Ortsplanungen vorgegangen werden müsste. Wenn eine der Auszonungen nicht zustande käme, würde für die geplante Einzonung zu wenig Bauland ausgezont und die geplante Einzonung wäre nicht mehr genehmigungsfähig. In diesem Fall hätten die weiteren auszonenden Gemeinden wohl kein Interesse mehr, die Auszonung weiterhin durchzuführen. Vermutlich wäre es zweckmässig, wenn der Kanton in dieser Variante ein Koordinationsverfahren vorgibt, damit alle Planungen gemeinsam entsprechend geprüft werden könnten.

Die weiteren Regelungen im Innenverhältnis, insbesondere allfällige finanzielle Abgeltungen, hätten die Gemeinden unter sich selbst zu treffen. Beispielsweise könnte dies mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrages geschehen.

Politische Machbarkeit

Die hier besprochene Variante hat aus Sicht der Gemeinden eine Chance auf Akzeptanz. Die Vorgaben des Kantons sind das Minimum, das aus bundesrechtlicher Sicht umgesetzt werden muss. Dabei bleibt der Gemeinde der grösstmögliche Handlungsspielraum. Hingegen muss sich eine einzonungswillige Gemeinde, unter Umständen, mit erheblichem Aufwand auf die Suche nach Partnergemeinden für die Auszonungen machen. Ist eine auszonungswillige (und auch fähige) Partnergemeinde gefunden, können immer noch langwierige Verhandlungen um den (finanziellen) Ausgleich, die Einzonung verzögern. Wenn in den Verhandlungen keine Einigung gefunden wird, wird der betriebene Aufwand zunichte gemacht. Schlussendlich muss auch die finanzielle Liquidität sichergestellt sein, um die verschiedenen finanziellen Forderungen der auszonenden Gemeinde abzudecken.

Wenn es sich um ein Einzonungsprojekt für einen bestimmten Investor handelt, wäre es denkbar, dass dieser einen Teil der Forderungen übernimmt. Für den Investor würde dies bedeuten, dass er schlussendlich einen höheren Preis für sein Bauland bezahlen muss. Dies kann

wiederum abschreckend wirken. Will die Gemeinde ohne konkreten Investor weiteres Bauland einzonen, muss sie selbst die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten haben, um die Forderungen der auszonenden Gemeinde zu erfüllen. Eine Umlage auf die späteren oder jetzigen Grundeigentümer des Landes, das eingezont werden soll, scheint angesichts der entstehenden Verpflichtung der Mehrwertabschöpfung auf Planungsmassnahmen (Art. 5 RPG) nicht zielführend.

Die Gemeinde kann zur Finanzierung der Verpflichtungen, die Erträge der Mehrwertabgabe verwenden. Der minimale Abgabesatz von 20% (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG) dürfte dabei nicht genügen. Allenfalls müsste die Höhe dieser Abgaben entsprechend angepasst werden, um damit die entstehenden Forderungen abzudecken. Eine Anhebung des Satzes wiederum würde sehr wahrscheinlich auf wenig Akzeptanz stossen. Die mögliche Verteuerung des Baulandes und die mögliche Abschreckung von Investoren dürften die politischen Hauptargumente gegen eine solche Lösung sein.

Da die Gemeinde die Auszonung vornehmen muss, hat sie die Möglichkeit, direkt mit den Grundeigentümern in Kontakt zu treten um entsprechende Formalitäten zur Entschädigungsfrage mit ihm vorzubereiten oder sich allenfalls auf andere Grundstücke zu konzentrieren. Die Nähe zu den Grundeigentümern dürfte der Gemeinde die Absprache vereinfachen, da sie mit den kommunalen Gegebenheiten besser vertraut ist als der Kanton. Die engere Absprache dürfte auch die Akzeptanz bei den Grundeigentümern erhöhen.

Bei der Anzahl der abgebenden Gemeinden bleibt allerdings das Risiko bestehen, dass sich zu wenige finden. Wenn zu wenige Gemeinden die Einsicht haben, dass sie Bauland abgeben sollen, beziehungsweise wenn der finanzielle Anreiz nicht stimmt, besteht die Gefahr, dass der direkte Abtausch nicht zum Tragen kommt.

Die Aufgaben des Kantons ändern sich in dieser Variante nicht wesentlich. Hingegen verliert er an Steuerungsmöglichkeiten. Mit der Festsetzung des Siedlungsgebietes hat er die einzige wesentliche Steuerung schon wahrgenommen. Obwohl er weiterhin dieselben Planungsinstrumente wie zurzeit zur Verfügung hat, scheint es, dass der Kanton sein Ermessen nur mit grosser Rücksicht einsetzen sollte. Gemeinden, die nach langwieriger Suche und Verhandlungen für den Baulandtransfer zusammengefunden haben, würden es wohl schlecht akzeptieren, wenn ihre Vorhaben abgelehnt werden, weil der Kanton sein Ermessen im Genehmigungsverfahren eng wahrnehmen würde. Durch diesen Konflikt ist es möglich, dass politische Lösungen entstehen, die raumplanerisch nicht wünschenswert sind.

Kreise, wie die Umweltverbände oder andere interessierte Gruppen dürften diese Variante wohl ebenfalls akzeptieren. Das Kernanliegen, dass keine zusätzlich Bauzone eingezont werden darf, würde strikte umgesetzt. Allenfalls wäre die Verminderung der Steuerfähigkeit durch den Kanton eine unerwünschte Wirkung.

Wirtschaftlich interessierte Kreise könnten die langen Such- und Verhandlungsphasen nicht positiv aufnehmen. Andererseits kann sich der Markt in dieser Variante sehr frei aufbauen und entwickeln.

5.4.2 Gesamtkantonaler Nutzen

Seitens des Kantons ist die Lösung günstig umzusetzen. Die Strukturen und Prozesse müssten nur minimal angepasst werden. Allenfalls müssten die Vorbedingungen für eine Teilrevision einer Ortsplanung gelockert werden, da sich das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage nicht auf den Start von ordentlichen Ortsplanungsrevision legen lässt. Die finanziellen Verpflichtungen lägen bei den Gemeinden. Demgegenüber steht ein Verlust der Steuerfähigkeit. Dabei entsteht das Risiko einer Blockade der kantonalen Entwicklung. Wenn der beschriebene Markt unter den Gemeinden nicht spielt oder zu langwierig wird, ist die Entwicklung im ge-

samten Kanton gefährdet. Der Kanton könnte in diesem Fall als Investor auftreten und selbst Gemeinden suchen, die Bauland auszonieren lassen. Entsprechend würden die entstehenden Forderungen den Kanton betreffen. Der gleiche Mechanismus könnte eingesetzt werden, um eine Handlungsreserve für übergeordnet bedeutende regionale und kantonale Projekte zu gewinnen. Damit könnte das Risiko einer Blockade minimiert werden. Der Kanton hätte aber nicht mehr Möglichkeiten, als die Gemeinden oder andere Investoren. Da die Gemeinden die Aufgabe zum Baulandtransfer erhalten, ist es problemlos möglich, auf die unterschiedlichen Strukturen und Bedürfnisse der Regionen und Gemeinden im Kanton einzugehen. Jede Gemeinde kann eine bedarfsgerechte Lösung mit den anderen Gemeinden aushandeln. Strukturschwache Gemeinden hätten die Möglichkeit, durch grosszügige Abgaben von Bauland finanzielle Ressourcen zu generieren, abhängig von ihrem Verhandlungsgeschick. Allenfalls bildet die Gemeinde mit einem Teil der erhaltenen Geldern Rückstellungen, um, falls später eine Entwicklung in der Gemeinde stattfindet, wieder Bauland einzuzonen und entsprechende Verhandlungen führen und die entstehenden Verpflichtungen bezahlen zu können. Schlussendlich ist der gesamtkantonale Nutzen vom Funktionieren des Abtausches des Baulandes der Gemeinden untereinander abhängig. Das Wesen des Marktes wird sich nach einer Findungsphase einspielen, so dass eine konkretere Abschätzung dann mit entsprechenden Kennzahlen möglich wäre.

5.4.3 Gerechtigkeit

Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden, die Bauland abzugeben haben oder abgeben wollen, dies massvoll tun und nicht die gesamten Bauzonen auf einmal. Dies dürfte dazu führen, dass die betroffenen Gebiete und Grundeigentümer sich besser verteilen. Gleichzeitig erhalten die Gemeinden im Gegenzug finanzielle Möglichkeiten. Die Abgabe wäre nicht fremdbestimmt und es stünde ein direkter finanzieller Gegenwert der Auszonung gegenüber. Dies würde die Abgabe leichter machen und es könnte ein entsprechender Sinn erkannt werden. Das subjektive Ungerechtigkeitsempfinden wäre entsprechend tiefer als wenn keinerlei Sinn erkannt würde.

Ein auszonungswilliger Grundeigentümer kann sich aktiv bei der Gemeinde einbringen und entsprechende Entschädigungsverhandlungen eingehen. Dabei kann er ein für sich günstiges Ergebnis bewirken. Im Regelfall dürfte dies eine entsprechend höhere Entschädigung sein; dies auch im Falle einer Nichteinzonung. Die Gemeinde wiederum kann diese Ergebnisse in die Verhandlungen mit anderen Gemeinden mitnehmen und einberechnen. Nichtauszonungswillige Grundeigentümer werden sich bei einer Auszonung immer ungerecht behandelt fühlen. Allerdings werden sie die finanziellen Aspekte für ihre Gemeinde nicht wegdiskutieren können.

5.4.4 Anreize/Fehlanreize

Der Hauptanreiz für die Gemeinden ihr Bauland auszuzonen, ist hier auf den finanziellen Aspekt bezogen. Die Stärke des Anreizes, Auszonungen vorzunehmen, wird von der Höhe der zu erwartenden Zahlungen abhängen. Die Gemeinden, die Bauland einzuzonen möchten, werden aber nicht in der Lage sein, beliebige Summen zu investieren. Die Höhe der Zahlungen dürfte einen direkten Einfluss auf den Baulandpreis haben. Entsprechend wird die einzonende Gemeinde erpicht sein, die Zahlungen so tief wie möglich zu halten. Sind die finanziellen Ausgleiche wiederum zu tief, wird sich schwerlich eine abgabewillige Gemeinde finden lassen. Dieses Gleichgewicht herzustellen, ist die Kernfrage. Stellt sich dieses Gleichgewicht nicht ein, wird es, mangels weiterer Anreize, schwierig, steuernd einzugreifen.

Als Fehlanreiz könnte sich herausstellen, dass die Suche und die Verhandlungen eine zeitintensive Sache sein können. Bei der Suche nach einer abgebenden Partnergemeinde ist es für die Gemeinde interessant, wenn Wissen über potentielle Partner eingebracht werden kann. Bei

den eigentlichen Verhandlungen ist es für die Gemeinden sogar wichtig, dass sie entsprechende Expertise mitbringen kann. Diese Expertise kann rechtlicher, verhandlungstechnischer oder liegenschaftsschätzlicher Natur sein. In beiden Fällen wird die Gemeinde diese Expertise nur selten selbst aufbringen können und sie entsprechend von extern beziehen. Die grundsätzliche Verteuerung des Verfahrens dadurch wird kaum zu vermeiden und entsprechend hinzunehmen sein.

Theoretisch besteht die Möglichkeit, dass sich in diesem Umfeld eine Art Maklermarkt entwickeln kann. Dies ist per se nicht schlecht. Allerdings müsste darauf geachtet werden, dass sich dieser Markt frei bewegt und nicht auf einige wenige Teilnehmer beschränkt. Unbedingt zu vermeiden wäre es, dass diese Makler direkt oder indirekt über diese transferierbaren Bauzonen verfügen. Eine Hortung der transferierbaren Zonen bei privaten Institutionen wäre denkbar unglücklich. Entsprechende Makler würden einen Einfluss auf die Entwicklung und die Planung der Gemeinden und des Kantons erhalten, der so nicht wünschenswert wäre. Die Ortsplanung wird sehr direkt mit der Gemeindeautonomie verbunden (vergleiche den Abschnitt 5.1.1 «Politische Machbarkeit» der Variante 1). Ein solch grosser Einfluss der Makler wäre so nicht oder nur sehr knapp demokratisch legitimiert und würde auch nicht akzeptiert werden.

6 Vergleich der Varianten

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die einzelnen Varianten anhand der verschiedenen Kriterien bewertet wurden, soll nun ein Vergleich der Varianten innerhalb der Kriterien und allenfalls ein Gesamtvergleich durchgeführt werden.

6.1 Machbarkeit

Die rechtliche und die politische Machbarkeit können nicht vollständig getrennt voneinander betrachten werden. Falls die rechtliche Umsetzbarkeit Anpassungen an bestehendem Recht oder Schaffung von neuem Recht erfordert, ist dieser Prozess natürlich vom politischen Willen abhängig und dürfte die politische Machbarkeit einer Variante entsprechend eher erschweren.

Die rechtliche Machbarkeit ist insbesondere bei den Varianten «Kantonale Planungshoheit» und «Flächenzertifikate» fraglich. Bei diesen sind gesetzgeberische Arbeiten notwendig. Während bei der kantonalen Planungshoheit «nur» die kantonale Gesetzgebung betroffen wäre, müssten für eine zweckmässige Umsetzung der Flächenzertifikate die bundesrechtlichen Vorschriften angepasst werden. Die Variante der Selbstregulierung der Gemeinden könnte mit den bestehenden Gesetzen direkt umgesetzt werden. Einzelne Anpassungen oder Ergänzungen, insbesondere für ein Koordinationsverfahren und bei den Voraussetzungen für eine Teilrevision der Ortsplanung, könnten aber erforderlich sein. Die Variante mit der Steuerung über die Richtplanung entspricht (rechtlich) dem heutigen Vorgehen und ist erprobt. Weitere Anpassungen oder Ergänzungen sind auf Stufe Gesetz nicht erforderlich.

Die politische Machbarkeit der Varianten ist schwieriger zu beurteilen. Die Umsetzung des Bauzonentransfers über die kantonale Planungshoheit oder über die Flächenzertifikate dürften es politisch am schwierigsten haben und würden wohl scheitern. Die Einführung von Flächenzertifikaten würde einen Umbruch im System darstellen. Das Instrument ist unbekannt und entsprechend dürfte verschiedene Ängste aufkommen. Erfahrungen aus Einführungen von anderen solchen Konzepten zeigen, dass es von den ersten öffentlichen Diskussionen bis zur politischen Einführung durchaus zwei Jahrzehnte dauern kann (Seidl et al., 2009).

Während die Umsetzung der Flächenzertifikate ein langfristiges politisches Umdenken benötigen würde, wird bei der Variante der kantonalen Planungshoheit die vertikale Verschiebung der Aufgabe mit ziemlicher Sicherheit als Angriff auf die Gemeindeautonomie gewertet und entsprechend bekämpft. Zur Zeit ist nicht absehbar, dass die politischen Strömungen einen solchen Eingriff in absehbarer Zeit erlauben würden.

Die Selbstregulierung der Gemeinden könnte durchaus auf eine gewisse Akzeptanz, zumindest bei den Gemeinden, stossen. Wirtschaftlich interessierte Kreise dürften sich, unter Umständen, an den langen Verhandlungsphasen und an einer allfälligen Abwälzung der Finanzierung stören. Weiter könnte die Verminderung der Steuerungsfähigkeit der Planung in gewissen Kreisen negativ aufgenommen werden.

Die Umsetzung beziehungsweise die Steuerung des Bauzonentransfers über die Richtplanung dürfte die grösste politische Machbarkeit aufweisen. Das System ist erprobt und flexibel. Die Ausgestaltung der Finanzierung und die Einbettung in die weiteren Massnahmen der RPG-Umsetzung dürften aber für die politische Akzeptanz dieser Variante massgebend sein.

6.2 Gesamtkantonaler Nutzen

In diesem Kriterium wurde versucht, die Kostenfolgen der Varianten zu identifizieren, wie weit eine Variante in der Lage ist, auf die Bedürfnisse der verschiedenen Regionen und Gemeinden einzugehen, und wie weit eine Variante vermag, die Kantons- und Gemeindeinteressen allenfalls zu vereinen.

Aus dieser Sicht zeigen die Varianten der kantonalen Planungshoheit, der Flächenzertifikate und der Steuerung über die Richtplanung gegenüber der Selbstregulierung Vorteile. Die Selbstregulierung durch die Gemeinden wäre wohl für die öffentliche Hand günstig umzusetzen und würde es den Gemeinden und Regionen erlauben, sich eine für sie passende Strategie umzusetzen. Allerdings dürfte bei dieser Variante das Risiko einer Blockade der gesamten kantonalen Entwicklung auch am höchsten liegen. Vor allem dann, wenn der Kanton nicht als Akteur auftritt. Weiter darf auch die Abwälzung der Kosten auf die Investoren und eine damit einhergehende, vermutende, Baulandverteuerung nicht ausgeklammert werden.

Demgegenüber kann die Variante der Richtplanung ähnlich auf die verschiedenen Bedürfnisse eingehen, wenn auch durch eine andere Planungsinstanz. Zusätzlich ist es dem Kanton aber möglich, bei einer drohenden Blockade Massnahmen dagegen umzusetzen. Die Kostenverteilung kann bei dieser Variante sehr verschieden umgesetzt werden. Eine Beurteilung wäre nur bei konkreten Beispielen zweckmässig.

Die Variante der Flächenzertifikate dürfte bezogen auf die öffentliche Hand am teuersten sein. Die Preise für das Land und die notwendigen Zertifikate würden sich nicht wesentlich von heutigen Baulandpreisen unterscheiden. Der Betrieb und Aufbau der notwendigen Handelsinfrastruktur müsste aber vermutlich von der öffentlichen Hand finanziert werden. Der übergeordnete Nutzen dieser Variante ist wahrscheinlich am höchsten, da sich der Markt an den Bedürfnissen orientiert und keine Mittel für die Auszonungen verwendet werden müssten. Massgebend dazu wäre, dass der Markt genügend gross wäre und sich vermutlich nicht nur auf den Kanton Solothurn beschränken könnte. In einer solchen Konstellation wären die entsprechenden Kosten des Betrieb für den Zertifikatshandel gerechtfertigt.

Für die kantonale Planungshoheit spricht aus Sicht des gesamtkantonalen Nutzen, dass die notwendigen Auszonungen zweckmässig und rechtzeitig vorgenommen werden können. Dadurch wäre die Entwicklung des Kantons nicht gefährdet und würde an den aus raumplanerischer Sicht erwünschten Stellen stattfinden. Die Kosten für die Umsetzung und die finanziellen Entschädigungen würden beim Kanton liegen und wären aufgrund des notwendigen Ausbaus der Planungsbehörde eher höher.

6.3 Gerechtigkeit

Die Beurteilung der Gerechtigkeit ist mitunter sehr schwierig und direkt von der konkreten Umsetzung der jeweiligen Variante abhängig. Dies trifft insbesondere auf das subjektive Gerechtigkeitsempfinden zu. Bei der Beurteilung der Varianten scheint es, dass die Flächenzertifikate am unproblematischsten sind, insbesondere wenn das System eingeführt ist. Es wird, wie bei allen Varianten, in das Eigentum der Grundeigner eingegriffen. Indessen stellt sich die Problematik nur bei der Einführung und kann mit geeigneten Massnahmen wie beispielsweise mit dem «grandfathering»-Prinzip noch weiter eingeschränkt werden. Ist das System erst einmal etabliert, ist die Abgabe oder Auszonung von Bauland weitgehend eine Frage von Angebot und Nachfrage. Dabei kann jeder Grundbesitzer selbst entscheiden, wie er vorgehen möchte und er wird nicht zu einer ungewollten Auszonung gezwungen.

Die anderen Varianten haben gemeinsam, dass es zu zwangsweisen Auszonungen kommen

kann, lediglich die Zuständigkeit der Massnahme ist anders angesiedelt. Wenn die Zuständigkeit bei der jeweiligen Gemeinde liegt, dürfte es, aufgrund der Kenntnisse über die lokale Situation, einfacher sein, eine gerechte Lösung für die betroffenen Grundeigentümer zu finden. Die Gemeinde hat grosse Kenntnisse über die Geschichte der Entwicklung ihres Gebietes und kann dies entsprechend berücksichtigen. Das Gerechtigkeitsempfinden der Gemeinde selbst ist davon beeinflusst, inwieweit der Nutzen erkannt wird, die Kosten verteilt sind und wie das Verhältnis der durch die Gemeinde auszunehmenden Gebiete zum Gesamtvolumen der auszunehmenden Gebiete steht.

Wird das Auszonungsverfahren durch den Kanton durchgeführt, kann das subjektive Gerechtigkeitsempfinden der Gemeinde und des Grundeigentümers dadurch belastet werden, dass die Auszonung als «herrschaftlicher» Akt verstanden wird. Weiter wird es für den Kanton, aufgrund seiner geringeren lokalen Kenntnisse, schwieriger sein, die geeignetsten Gebiete zu identifizieren. Auch kann es dem Kanton aufgrund seiner Distanz schwerer fallen, den Nutzen der Massnahme zu erklären.

6.4 Anreize/Fehlanreize

Die Anreize der verschiedenen Varianten sind sehr verschieden und richten sich an unterschiedliche Akteure. Eine direkte Bewertung oder ein direkter Vergleich der Varianten ist daher schwierig. Trotzdem lässt sich die Stärke und Anzahl der Anreize pro Variante einigermaßen abschätzen. Der Vergleich der Varianten wird auch durch allfällige mögliche Fehlanreize beeinflusst. Die Varianten sind unterschiedlich flexibel in Bezug darauf, diese Fehlanreize zu beheben.

Die Variante der Flächenzertifikate hebt sich in dem Sinne ab, dass sie fast vollständig auf (ökonomischen) Anreizen basiert und nur die notwendigsten Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Wenn es gelingt, die Umsetzung entsprechend auszugestalten, sind die Anreize stark genug, um den gewünschten Effekt des Bauzonentransfers zu bewerkstelligen. Umgekehrt muss genau darauf geachtet werden, dass allfällige Fehlanreize frühzeitig entdeckt werden.

Die Selbstregulierung durch die Gemeinden basiert bezüglich der Anreize auf einem ähnlichen System. Im Vergleich zu den Flächenzertifikaten richtet sich die Aufgabe aber an die Gemeinde und nicht so direkt an die Grundeigentümer. Die Gemeinde ist daher darauf angewiesen, dass sie Grundeigentümer findet, die auszonungswillig sind, ansonsten bleibt ihr nur das formale, hoheitliche Verfahren. Auch hier ist ein Risiko vorhanden, dass Fehlanreize entstehen, die zwar nicht direkt dem Zweck des Baulandtransfers entgegenlaufen, aber doch andere unerwünschte Nebeneffekte mit sich bringen, zum Beispiel eine Schwächung der Gemeindeautonomie.

Beim Weg über die kantonale Planungshoheit entfallen für die Gemeinden jegliche Anreize zur Mitwirkung in der Baulandreduktion. Die Anreize für die Gemeinden würden sich allenfalls auf eine gewisse Einwirkung auf die Grundeigentümer von unüberbautem oder nicht sehr dicht überbautem Land beschränken. Die direkte Steuerung würde es hingegen zulassen, dass bei der Entdeckung von Fehlanreizen direkt eingegriffen werden könnte.

Die Steuerung über die Richtplanung setzt wenig Anreize an die Gemeinden Bauland auszonieren. Die Gemeinden werden vielmehr einfach verpflichtet. Ebenso sind keine Anreize gegenüber den Grundeigentümern zu erkennen. Durch die lange Kompensationsdauer von Einzonungen und der Möglichkeit Ausnahmen von der Kompensationspflicht zu ermöglichen, sind mögliche Fehlanreize schon erkennbar, welche so gewollt sind. Es wird eine straffe Disziplin erfordern, dass die Entwicklung sich nicht an diesen Fehlanreizen orientiert und damit die übergeordneten Ziele der RPG-Revision gefährdet.

6.5 Gesamtvergleich

Es zeigt sich, dass die verschiedenen Varianten sehr unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Die Tabelle 6.1 zeigt den entsprechenden Vergleich der Varianten und die jeweilige Beurteilung der Kriterien in zusammengefasster Form. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Varianten und Bewertungen zeigt sich eine Gesamtbeurteilung der Varianten als nicht zweckmässig. Weiter sind die Bewertungen stark abhängig von einer konkreten Umsetzung und der Einbettung in die weiteren Massnahmen der RPG-Revision. Auch aus diesem Grund erscheint ein Gesamtvergleich nicht zweckmässig.

Tabelle 6.1: Zusammenstellung der Bewertungen pro Kriterium und Variante (Skala: Die Erfüllung des Kriteriums durch die Variante ist ++ sehr gut denkbar, + gut denkbar, 0 denkbar, - eher undenkbar, -- undenkbar beziehungsweise mit grossen Schwierigkeiten verbunden.) Quelle: eigene Darstellung.

Varianten Kriterien	Machbarkeit <small>rechtlich/politisch</small>	Gesamtkantonaler Nutzen	Gerechtigkeit	Anreize/ Fehlreize
Kantonale Planungshoheit	-/--	+	0	0
Steuerung über Richtplanung	++/+	+	+	-
Flächenzertifikate	--/--	+	++	++
Selbstregulierung der Gemeinden	+/-	-	+	+

7 Fazit

Die Wahl der oben bewerteten Varianten basierte auf der Idee, aus einer Vielzahl von Möglichkeiten einen Bauzonentransfer zwischen den Gemeinden zu gestalten, eine Auswahl zu treffen, die ein möglichst breites Spektrum abdeckt. Das Spektrum reicht dabei von einer praktisch ausschliesslich kantonalen Planung, über eine Steuerung durch die Richtplanung bis zu einer vollständigen Selbstregulierung durch die Gemeinden. Zusätzlich wurde noch eine Variante gewählt, die sich stark auf marktwirtschaftliche Instrumente stützt. Der Bauzonentransfer zwischen den Gemeinden steht in einem engen Zusammenhang mit den weiteren Massnahmen, die notwendig sind, um die Revision des RPG umzusetzen. Die Ausgestaltung der Varianten müsste entsprechend mit diesen Massnahmen abgestimmt werden. Der Erfolg einer Variante ist aber auch abhängig davon, wie die weiteren Massnahmen umgesetzt werden. Der Rahmen dieser Arbeit und insbesondere die Abhängigkeit von den weiteren Massnahmen erlaubten es nicht, die Varianten im Detail auszuführen.

Die gewählten Kriterien, um die Varianten möglichst einheitlich beurteilen zu können, wurden pragmatisch gewählt. So sollten die Kriterien einer summarischen und qualitativen Prüfung zugänglich sein und wichtige Aspekte einer schlussendlichen Beurteilung abdecken. Da die Varianten nur grob skizziert sind, ist auch die Beurteilung entsprechend einzuordnen. Die Beurteilung der allgemeineren Aspekte eines Kriteriums im Kapitel 5 dürfte dabei relativ robust sein. Einzelne Detailaspekte können durch die weiteren Massnahmen im Rahmen der RPG-Revision stark beeinflusst werden. Entsprechend wird sich die Beurteilung dieser Aspekte unter neuen Gesichtspunkten darstellen und müsste entsprechend angepasst werden.

Schlussendlich muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Beurteilungen der Varianten, nur sehr beschränkt übertragbar sind. Um eine abschliessende Beurteilung vornehmen zu können, wäre es notwendig die gewählten Varianten in den Gesamtkontext der Massnahmen zur RPG-Revision zu stellen und sie detailliert auszuarbeiten. Die hier untersuchten Aspekte und Kriterien wären dabei noch einmal eingehend zu überprüfen, allenfalls auch zu gewichten und mit weiteren Kriterien zu ergänzen. Hinweise auf mögliche Probleme oder Erfolgsfaktoren lassen sich indessen auf Basis der hier erfolgten summarischen Bewertung aber finden.

Literaturverzeichnis

- Amt für Raumplanung. (2014a). *Kantonaler Richtplan: Gesamtüberprüfung (Entwurf): Kapitel S-1.1 Siedlungsgebiet und Bauzonen*. Kanton Solothurn.
- Amt für Raumplanung. (2014b). *Siedlungsstrategie Kanton Solothurn (Entwurf vom 24.09.2014)*. Kanton Solothurn.
- Aschwanden, E. (2014, 13. Oktober). Einzonungen sollen Gemeindegache bleiben. *Neue Zürcher Zeitung*, 235(237), 9.
- Bundesamt für Raumentwicklung. (2014). *Ergänzung des Leitfadens Richtplanung* (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Hrsg.). Bern.
- Bundesrat. (2010). Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. In *BBl* (2010, S. 1049–1084).
- Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. (2014). *Technische Richtlinien Bauzonen* (Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Hrsg.). Bern.
- Gerny, D. (2014, 13. Oktober). Angriff auf die Gemeindeautonomie. *Neue Zürcher Zeitung*, 235(237), 9.
- Menghini, G. (2013). *Transferable development rights (tdr) in switzerland: simulating a tdr market with agent-based modeling* (Diss., École polytechnique fédérale de Lausanne).
- Rühli, L. (2012). *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität* (Avenir Suisse, Hrsg.). Zürich: Avenir Suisse.
- Seidl, I., Schultz, B. & Gellrich, M. (2009). Ein Instrument zur Senkung der Flächeninanspruchnahme. *Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär*, (12), 150–156.
- Süess, A. & Gmünder, M. (2005). Weniger Zersiedelung durch handelbare Flächennutzungszertifikate? *disP - The Planning Review*, 41(160), 58–66.
- Zollinger, F. (2005). Handelbare Flächennutzungszertifikate und die Schweizer Raumplanung. *disP - The Planning Review*, 41(160), 67–74.
- Zollinger, F. (2006). Potential und Grenzen handelbarer Flächennutzungszertifikate in der Schweiz. *GAIA*, 3(15), 184.

Rechtsquellenverzeichnis

- BPG. *Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999*, SG 730.100.
BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.
KV. *Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986*, BGS 111.1.
PBG. *Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978*, BGS 711.1.
RPG. *Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979*, SR 700.
RPV. *Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000*, SR 700.1.

Selbständigkeitserklärung

«Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.»

Bern, 23. November 2014

Cédric Möri

Über den Autor



Cédric Möri (*1976) ist Leiter der Abteilung SO!GIS Koordination des Amtes für Geoinformation im Kanton Solothurn. Im Jahr 2002 schloss er sein Studium als diplomierter Kulturingenieur an der ETH Zürich ab. Anschliessend übernahm er seine Tätigkeit beim Kanton Solothurn als Informatiker und später als Projektleiter für geographische Informationssysteme. Seit Mai 2012 übt er die aktuelle Funktion als Abteilungsleiter aus.

Cédric Möri
Aarauerstrasse 25
4600 Olten