



**Flächen gewinnen -
Flächennutzungszertifikate
in der Raumplanung**



Unsere Landschaft braucht neue Ideen



Das schnelle Siedlungswachstum in der Schweiz zieht langfristig dem Natur- und Landschaftsschutz buchstäblich den Boden unter den Füßen weg. Pro Natura will, dass freie Landschaften für die Zukunft erhalten bleiben – im Interesse von Natur und Mensch. Das Raumplanungsgesetz fordert zwar den haushälterischen Umgang mit dem Boden. Die politische und landschaftliche Realität sieht aber ganz anders aus. Deshalb setzt sich Pro Natura politisch dafür ein, dass auch neue Mittel und Wege geprüft werden, mit denen wir in der Raumplanung Boden gut machen können. Eines dieser Instrumente sind die handelbaren Flächennutzungszertifikate, die wir Ihnen in dieser Broschüre näher vorstellen.

Vielen Dank für Ihr Interesse an einer landschaftsverträglichen Raumplanung!

S. Semadeni

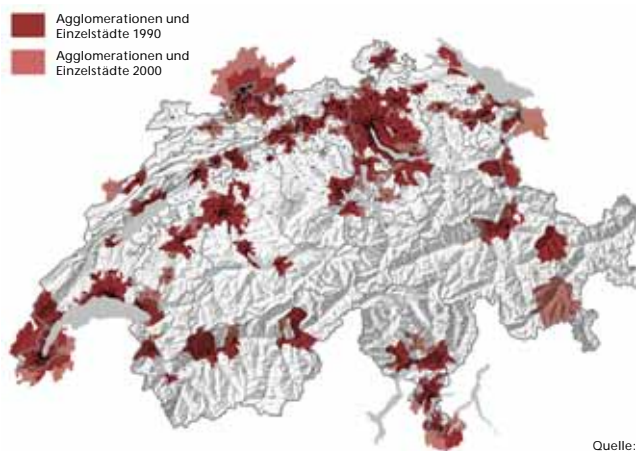
Silva Semadeni
Pro Natura Präsidentin

Die Dörfer wachsen – die Schweiz nicht

Die Siedlungsfläche der Schweiz wächst täglich um mehr als elf Fussballfelder. Lässt sich diese Entwicklung nicht bremsen, so werden spätestens bis in 380 Jahren sämtliche Landwirtschaftsflächen mit Wohn- und Industriegebäuden oder Infrastrukturanlagen zugebaut sein. Damit wächst die Siedlungsfläche bereits seit den 1960er Jahren wesentlich rascher als die Bevölkerung. Die Gründe liegen einerseits im Wohlstandswachstum und den gesellschaftlichen Veränderungen (z.B. Zunahme der Einpersonenhaushalte). Andererseits haben Gemeinden und Kantone mit den heutigen raumplanerischen Instrumenten starke Anreize, immer neue Flächen einzuzonen – obwohl die Bauzonenreserven schweizweit insgesamt zu gross sind. Vielerorts erwirken gut organisierte Interessengruppen der Grundbesitzenden und des Baugewerbes nach wie vor eine expansive Bauzonenpolitik.

Die Zunahme der Siedlungsfläche ist aber nur eine Seite der Problematik. Die andere Seite stellt die ungleiche Verteilung – sprich Zersiedelung – dar. Eine zerstreute, flächige Siedlungsentwicklung führt gegenüber einer kompakten Siedlungsentwicklung zu Mehrkosten in Milliardenhöhe.¹ So könnten beispielsweise bei einer Überbauung der heutigen Bauzonenreserven mit Mehr- anstelle von Einfamilienhäusern jährlich bis zu zwei Milliarden Franken an Infrastrukturkosten (Wasser, Abwasser, Verkehr, Strom) eingespart werden. Vor diesem Hintergrund braucht es in der Raumplanung neue Instrumente, um Boden gut zu machen – zum Beispiel Flächennutzungszertifikate.

¹ Vgl. dazu auch Pro Natura 2005a.



Der Siedlungsdruck hat die Agglomerationen zwischen 1990 und 2000 stark anwachsen lassen.

Quelle: ARE/BFS



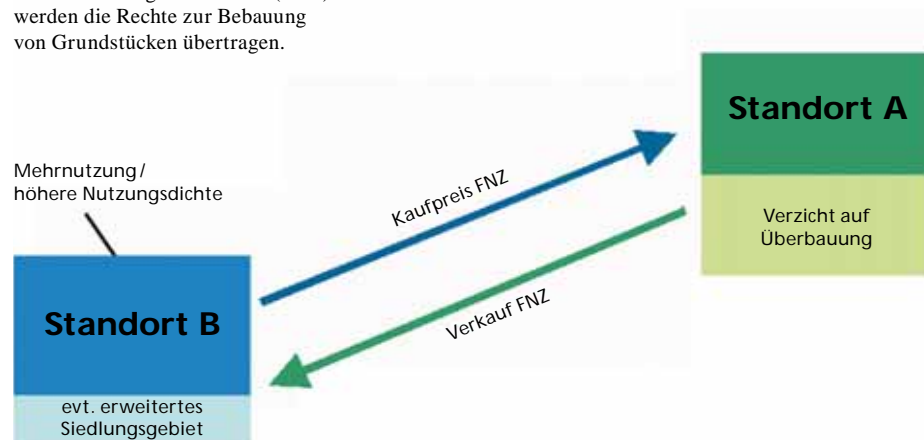
Von den rund 17 000 in der Schweiz 2004 neu erstellten Wohnbauten waren mehr als 13 000 Einfamilienhäuser.

Was sind Flächennutzungszertifikate (FNZ) und wie funktionieren sie?²

- Die Grundidee der Flächennutzungszertifikate (FNZ) beruht auf dem Handel von kontingentierten Rechten zur Bebauung von Flächen. In einem ersten Schritt bestimmt der Staat (Bund, Kanton) eine maximale, zur Bebauung freigegebene Fläche.
- Danach wird mit Hilfe von übertragbaren FNZ ein Markt für Nutzungsrechte geschaffen. Die Anzahl der Zertifikate entspricht dabei der freigegebenen Baufläche. Sie werden vom Staat entweder gratis oder über eine Auktion an die Grundbesitzenden abgegeben und stellen eine Art Wertpapiere dar, deren Preis über Angebot und Nachfrage bestimmt wird.
- Eine Ausweitung der Bauzone oder Überbauung an einem Standort kann nur dann erfolgen, wenn die Grundbesitzenden nicht nur über den Boden selbst, sondern auch über die entsprechenden, in FNZ verbrieften Nutzungsrechte verfügen. Die dafür benötigten FNZ können über eine Börse jenen Grundbesitzenden abgekauft werden, welche diese selbst nicht benötigen.
- Das Bauen auf raumplanerisch geeigneten, möglicherweise noch nicht eingezonten Gebieten ist damit weiterhin möglich. Über den Verkauf der FNZ ergibt sich aber eine Kompensation (Rückzonung oder Mindernutzung) an anderen Standorten.
- Mit der zu Beginn festgelegten Kontingentierung wird gewährleistet, dass die Zielmenge des maximal zu überbauenden Bodens nicht überschritten wird.

² Details zum Funktionsmechanismus finden Sie in Pro Natura 2005b.

Über den Kauf und Verkauf von Flächennutzungszertifikaten (FNZ) werden die Rechte zur Bebauung von Grundstücken übertragen.

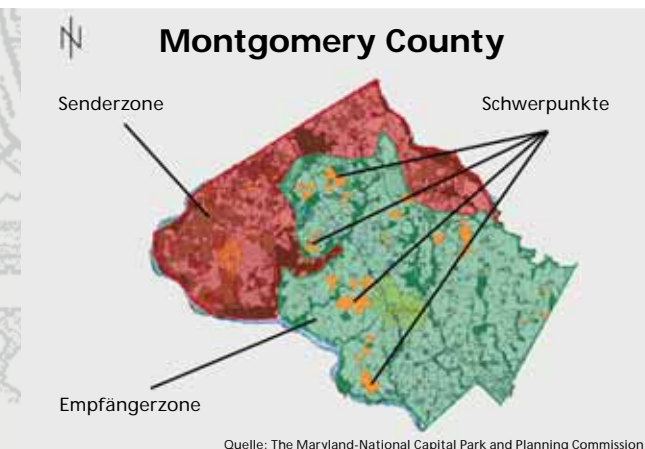


Flächennutzungszertifikate werden bereits heute erfolgreich eingesetzt

In den USA werden Flächennutzungszertifikate unter dem Begriff Transferable Development Rights (TDR) lokal bereits seit den 1970er Jahren eingesetzt. Derzeit gibt es in über 30 verschiedenen Bundesstaaten mehr als 130 solcher TDR-Programme. Sie dienen der langfristigen Freihaltung unüberbauter Flächen und dem Schutz ökologisch oder landwirtschaftlich wertvoller Gebiete.

Ein erfolgreiches Beispiel für ein solches FNZ-System findet sich im Bezirk Montgomery (Maryland), der zum Grossraum von Washington D.C. gehört. Ziel dieses bereits seit 1980 bestehenden TDR-Programms ist die Bewahrung der unter grossem Siedlungsdruck stehenden, aber bislang noch weitgehend unbebauten Bezirksgebiete sowie eine Verlagerung der baulichen Entwicklung in bereits überbaute Gebiete. Zu diesem Zweck wurden zwei Zonen, eine Sender- und eine Empfängerzone, festgelegt. Die Grundbesitzenden in der Senderzone können ihre FNZ an Bauinteressierte an bestimmten Schwerpunkten in der Empfängerzone verkaufen, wo diese dann ihre Bauvorhaben realisieren können. Mit Hilfe der FNZ konnten auf diese Weise mehr als 17 000 Hektaren Natur- und Kulturland vor der Überbauung langfristig geschützt werden, was rund 46 Prozent der Fläche der Senderzone entspricht. Seit Einführung der FNZ hat sich der Prozess der Umwandlung von Landwirtschafts- in Siedlungsfläche um 85 Prozent verlangsamt.

Sender- und Empfängerzonen für Flächennutzungszertifikate im Bezirk Montgomery, Maryland, USA.



Quelle: The Maryland-National Capital Park and Planning Commission



«Flächennutzungszertifikate sind aus theoretischer Sicht und aufgrund praktischer Erfahrungen aus dem Ausland ein wirksames Instrument zur Bremsung des Flächenverbrauchs und zur Eindämmung der Zersiedelung. Sie funktionieren über Anreize, so dass es sich für den Einzelnen lohnt, sich im Hinblick auf die übergeordneten Raumplanungsziele richtig zu verhalten.»

Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey
em. Ordinarius für Nationalökonomie der Universität Basel
CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel

Modelle für die Schweiz

In einer Studie der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) wurde für den Kanton Aargau ein FNZ-Modell erarbeitet, das zu einer verbesserten Steuerung der Siedlungsentwicklung führt. Das Modell unterstützt eine bauliche Konzentration an gut erschlossenen Lagen und reduziert gleichzeitig den Landschaftsverbrauch an schützenswerten Standorten.³

Ein im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) erstellter Modellentwurf zeigt die Auswirkungen im Falle eines gesamtschweizerischen Systems mit FNZ. Mit der Zielvorgabe, dass bis 2030 nur noch ein Drittel der heutigen Bauzonenreserven überbaut werden darf, soll die entsprechende Anzahl an Zertifikaten an Bauinteressierte versteigert werden. Die dabei entstehenden Einnahmen würden an Bevölkerung und Wirtschaft zurückverteilt. Mit Hilfe dieses Modells liesse sich der Flächenverbrauch gegenüber der prognostizierten Entwicklung bis 2030 um rund 17 Prozent reduzieren. Im Falle einer strengeren Zielvorgabe ist sogar eine Reduktion von bis zu 60 Prozent möglich.⁴

³ Nähere Informationen dazu finden Sie in DISP 2005.

⁴ Vgl. dazu Infras 2006.



Das bringen Flächennutzungszertifikate

- FNZ garantieren die Einhaltung der raumordnungspolitisch festgelegten Zielmenge des maximal überbaubaren Bodens.
- Für Erweiterungen der Siedlungsflächen an einem dafür geeigneten Standort erfolgt eine Kompensation durch Freihaltung an einer anderen Stelle, die aus ökologischen oder landschaftlichen Gründen freigehalten werden soll.
- Im Gegensatz zu Ge- und Verboten nutzen FNZ die Marktkräfte und setzen Anreize für richtiges Verhalten.
- Die innere Verdichtung und das Ausschöpfen der erlaubten Ausnutzungsziffern werden gefördert, was zu Einsparungen bei den Infrastrukturkosten führt.
- FNZ unterstützen die übergeordnete Siedlungsentwicklung, indem sie die bauliche Entwicklung auf bereits erschlossene Gebiete verlagern.

Diese Punkte gilt es zu beachten

- Damit ein genügend grosses Angebot und somit ein Markt für FNZ entstehen kann, darf die räumliche Abgrenzung für den Handel mit FNZ nicht zu klein ausfallen.
- Die kantonalen Richtpläne sind im Hinblick auf das Mengenziel des zur Überbauung freigegebenen Bodens untereinander abzustimmen.
- Für eine Anwendung von FNZ bedarf es gewisser rechtlicher Anpassungen auf Gesetzebene, wobei hierfür der rechtliche Spielraum grundsätzlich vorhanden ist.
- Flankierend zu einem System mit FNZ müssen weitere Politikbereiche mit raumwirksamen Anreizen (Steuer-, Verkehrspolitik) überprüft werden.

Was kann ich beitragen?

Die Idee der Flächennutzungszertifikate als Instrument für die schweizerische Raumplanung ist noch relativ jung. Zur Erhöhung der Akzeptanz und zur Diskussion über die Vorzüge dieses Instruments können Sie folgendermassen beitragen:

- Machen Sie sich als *PlanerIn* mit diesem Instrument vertraut und prüfen Sie die Anwendungsmöglichkeiten in Ihrem Arbeitsbereich.
- Als *MitarbeiterIn kantonalen Fachstellen* können Sie Gemeinden und von Raumplanungsfragen betroffenen Akteuren (z.B. Hauseigentümerverbänden) Informationen und Grundlagendokumente zur Verfügung stellen.
- Diskutieren Sie als *kantonal oder kommunal aktiveR PolitikerIn* mit Bezug zu Raumplanungsfragen dieses Instrument mit Ihren KollegInnen. Initiieren Sie Vorstösse, Arbeitsgruppen und Hearings zu FNZ.

Die Rolle von Pro Natura

Pro Natura will einen aktiven Beitrag zur verantwortungsvollen, nachhaltigen Nutzung unserer Landschaft leisten und setzt sich aus diesem Grunde für neue Wege und Instrumente in der Raumplanung und -nutzung ein. Im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit will Pro Natura deshalb unter anderem die Chancen aufzeigen, welche Flächennutzungszertifikate bieten. Pro Natura unterstützt Sie durch fachliche Beratung, Bereitstellung von Informationen und ReferentInnen sowie politische Stellungnahmen in Raumplanungsfragen.

Weitere Informationen

Literatur:

- DISP (2005): Urban Sprawl. Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik. Heft 160 (1/2005).
- Infras (2006): Flächennutzungszertifikate – Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE).
- Pro Natura (2005a): Flächen gewinnen – Anreizorientierte Instrumente in der Raumplanung. Teil I: Literaturanalyse und Modellrechnung zu den Kosten der Zersiedelung.
- Pro Natura (2005b): Flächen gewinnen – Anreizorientierte Instrumente in der Raumplanung. Teil II: Konzepte und Erfahrungen zu Flächennutzungszertifikaten.
- Pro Natura (2005c): Standpunkt Siedlung und Landschaft.

Nähere Informationen zu diesem Thema finden Sie auch unter: www.pronatura.ch

Pro Natura, Postfach, 4018 Basel
Tel. 061 317 91 91, Fax 061 317 92 66
mailbox@pronatura.ch, www.pronatura.ch
Spendenkonto 40-331-0


pro natura
Für mehr Natur - überall!