

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Dezember 2006

Nr. 2006/2182

KR.Nr. I 104/2006 (BJD)

Interpellation Stefan Müller (CVP, Herbetswil): Flächennutzungszertifikate (30.08.2006)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Im Kanton Solothurn, wie auch im Rest der Schweiz, wächst der Bodenverbrauch seit dem zweiten Weltkrieg stärker als die Bevölkerung. Mit den bisherigen planerischen Instrumenten der Richt- und Nutzungsplanung ist es in den letzten Jahrzehnten nicht gelungen, die Zersiedelung und den Bodenverbrauch zu bremsen. Gemäss dem Bericht zur Raumb Beobachtung im Kanton Solothurn des Amtes für Raumplanung wird sich der Siedlungsdruck auf den ländlichen Raum auch in Zukunft fortsetzen.

Angesichts dieser Entwicklung erscheint es im Sinne einer haushälterischen Nutzung der Ressource Boden wichtig, marktwirtschaftliche Instrumente, welche der Zersiedelung entgegenwirken können, eingehend zu prüfen. Ein mögliches Instrument bilden Flächennutzungszertifikate (FNZ), wie sie beispielsweise in den USA oder in Neuseeland erfolgreich angewendet werden. In einem System mit FNZ benötigen Besitzerinnen und Besitzer von Bauland zusätzlich zu diesem Bauland eine gewisse Anzahl FNZ, um das Land überbauen zu dürfen. Diese FNZ für die vorher festgelegte, maximal überbaubare Fläche des Kantons, können entweder gratis abgegeben oder durch den Staat versteigert werden. Grundbesitzer können anschliessend ihr Land überbauen und die FNZ damit verbrauchen oder die FNZ an andere Bauland-Besitzerinnen und -Besitzer verkaufen. Die Erträge aus dem entstehenden Handel mit FNZ werden der Allgemeinheit zurückerstattet.

Im Zusammenhang mit der zukünftigen Siedlungsentwicklung im Kanton Solothurn und den Möglichkeiten von FNZ möchten wir der Regierung folgende Fragen stellen:

1. Teilt die Regierung die Auffassung, dass für die Eindämmung von Zersiedelung und Bodenverbrauch zusätzliche Instrumente zur heute bestehenden Raum- und Nutzungsplanung nötig sind?
2. Wurde im Kanton Solothurn der Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Raumplanung schon in Betracht gezogen und geprüft?
3. Welche Auswirkungen auf Siedlungsentwicklung, (Bau-)Wirtschaft, Bevölkerungsentwicklungen in den Agglomerationen und im ländlichen Raum und die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons hätte nach Einschätzung der Regierung die Einführung eines FNZ-Modells im Kanton Solothurn?
4. Wie beurteilt die Regierung die Machbarkeit und die Erfolgschancen eines FNZ-Modells im Kanton Solothurn?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines

Die Bauzone im Kanton Solothurn betrug am 1. Januar 2003 knapp 8'000 ha. Diese Fläche entspricht gut 10 % der Kantonsfläche. Drei Viertel der Bauzonen sind bebaut. Von der unbebauten Bauzone ist der grösste Teil (83 %) bereits erschlossen. Der Anteil der unerschlossenen Bauzone nimmt tendenziell weiter ab. Die grössten Bauzonen liegen in den bevölkerungsstarken Gemeinden, das heisst in den Zentren und Agglomerationen. Der Bauzonenverbrauch pro Einwohner liegt bei 321 m². Er liegt damit höher als im Kanton Basel-Landschaft (258 m² / Einwohner), aber tiefer als in den Kantonen Aargau (363 m² / Einwohner) und Thurgau (377 m² / Einwohner). Einen überdurchschnittlichen Verbrauch verzeichnen vor allem ländliche Gemeinden und Wohngemeinden sowie Gemeinden mit einer grossen Industrie- und Gewerbezone. Die Revision der Ortsplanungen konnte fast in allen Gemeinden abgeschlossen werden. Insgesamt dürften in den ausgeschiedenen unbebauten Bauzonen bei gleichen Dichtewerten noch theoretisch rund 66'000 Einwohnerinnen und Einwohner und 45'000 Beschäftigte Platz finden.

Die Bevölkerungsprognose für den Kanton Solothurn rechnet gemäss dem von uns als verbindlich erklärten mittleren Entwicklungsszenario bis zum Jahr 2020 mit einer Zunahme von 9400 Personen (Total 257'700 Einwohner), für die anschliessenden zehn Jahre geht die Prognose gar von einem leichten Bevölkerungsrückgang aus.

Diese Zahlen zeigen, dass die Bedürfnisse der Bevölkerung an Wohnraum und wohl auch jene der Wirtschaft für die folgende Generation abgedeckt sind. Die vorhandenen Bauzonenreserven sind insgesamt genügend gross. Für die künftige räumliche Entwicklung ist aber nicht nur die Bauzonen-grösse entscheidend, sondern auch die Verfügbarkeit und der Preis von Bauland sowie die Lage und Erreichbarkeit sind von zentraler Bedeutung. Zudem sind die Reserven nicht in allen Gemeinden gleich gross.

Wir teilen die Auffassung der Interpellanten insofern, als eine haushälterische Bodennutzung angesichts der begrenzten Ressource Boden weiterhin eine Herausforderung für die Planungsbehörden von Gemeinden und Kanton ist.

3.2 Zu Frage 1

Wir sind der Auffassung, dass zur Eindämmung von Zersiedelung und Bodenverbrauch die bestehenden rechtsgültigen planerischen Instrumente konsequent angewendet und punktuell verbessert bzw. ergänzt werden müssen. Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die dem Kantonsrat vorgelegte Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 3. Dezember 1978 (PBG, BGS 711.1) hin. In § 26^{bis} (neu) ist beispielsweise vorgesehen, dass der Gemeinderat die Zuweisung von Land zur Bauzone im Rahmen von § 4 PBG von der vertraglichen Zusicherung der Eigentümerin oder des Eigentümers abhängig machen kann, dass Land innert 5 bis 10 Jahren zu überbauen. Die Möglichkeit zu einer vertraglichen Bauverpflichtung kann den Gemeinderat bei der angestrebten haushälterischen baulichen und siedlungspolitischen Entwicklung der Ortschaft unterstützen.

Für uns steht die konsequente Umsetzung des planerischen Instrumentariums im Vordergrund. Zusätzliche Instrumente sind zur Zeit nicht notwendig.

3.3 Zu Frage 2

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) prüfte, inwiefern marktwirtschaftliche Instrumente wie Zertifikate oder Abgaben die bisherigen planerischen Instrumente sinnvoll ergänzen und den Bodenverbrauch Erfolg versprechend begrenzen könnten. Zu diesem Zweck beauftragte das ARE das Büro INFRAS mit einer Wirkungsanalyse. Das Zertifikatsmodell stand dabei stellvertretend für andere marktwirtschaftliche Instrumente, beispielsweise Abgabemodelle. Das geprüfte System besteht aus drei Elementen:

1. **Kontingentierung:** Die bebaubare Fläche wird mit Flächennutzungsrechten beschränkt. Für jede Neunutzung von unbebauter Fläche werden entsprechende Nutzungsrechte benötigt.
2. **Zuteilung:** Die Nutzungsrechte werden periodisch – beispielsweise jährlich – an öffentliche oder private Akteure versteigert, zu einem festen Preis verkauft bzw. aufgrund von Kriterien zugewiesen. Die Auktion ist dabei die effizienteste Form der Zuteilung.
3. **Handel:** Die Nutzungsrechte sind frei handelbar. Der Handel führt dazu, dass diejenigen, welche den grössten Nutzen erwarten und entsprechend die grösste Zahlungsbereitschaft haben, die knappen Rechte erstehen können.

Die Zertifikate können innerhalb der bestehenden, nicht überbauten Bauzonen genutzt werden. Diese werden, mit gewissen Ausnahmen, auf dem heutigen Stand eingefroren. Dank der periodischen Zuteilung und des Handels bleiben aber dennoch praktisch jederzeit Nutzungsrechte verfügbar.

Die Studie des ARE kommt zum Schluss, dass Flächennutzungszertifikate den Flächenverbrauch wirksam eindämmen, die Siedlungsentwicklung in die erwünschte Richtung lenken könnten und bei – moderaten Reduktionszielen – wirtschaftlich und sozial tragbar wären. Die Ausgestaltung, die (rechtlichen) Implikationen und die politische Akzeptanz von Zertifikaten sind derzeit noch offen.

Wir haben davon Kenntnis, dass auch andere Organisationen wie die Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) oder Pro Natura Überlegungen zur Einführung von FNZ angestellt haben.

Die Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Raumplanung wurde bei uns jedoch noch nicht konkret in Betracht gezogen. Unseres Erachtens sollte das neue Instrumentarium im Rahmen der geplanten Totalrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung bundesrechtlich geprüft werden.

3.4 Zu Frage 3

Diese Frage kann zur Zeit nicht verlässlich beantwortet werden. Es fehlen die Praxiserfahrungen mit solchen Instrumenten in der schweizerischen Raumplanung. Die INFRAS-Studie geht, wie oben erwähnt, von einer hohen Wirksamkeit sowie Wirtschafts- und Sozialverträglichkeit des Instrumentes aus. Das ARE betont, dass marktwirtschaftliche Instrumente und FNZ kein Ersatz für das bestehende raumplanerische Instrumentarium, aber eine gute Ergänzung dazu sein könnten.

3.5 Zu Frage 4

Wir erachten die Praxistauglichkeit von marktwirtschaftlichen Instrumenten, speziell von FNZ, zur Zeit generell als sehr fraglich.

Wir müssten zunächst die rechtsgültige, unbebaute Bauzone als sogenannte Zielmenge festlegen und die Anzahl Zertifikate für diese Zielmenge bereitstellen. Jede Grundeigentümerin oder jeder Grundeigentümer von Grundstücken innerhalb der vom Kanton freigegebenen Zielmenge bekäme gratis direkt vom Kanton oder via Gemeinde ein Zertifikat oder müsste ein solches gar erst erstehen und könnte mit diesem frei handeln. Zur Überbauung des Grundstückes braucht es zwingend ein Zertifikat. Die rechtsgültige Zuweisung des Grundstückes zur Bauzone allein würde noch nicht zur Überbauung desselben reichen. Bauland ohne Zertifikat bliebe Bauland, wäre aber nicht überbaubar. Solche Überlegungen würden massiv in die verfassungsmässig verankerte Eigentumsgarantie eingreifen und wären nicht statthaft. Ebenso wäre es undenkbar, dass wir die rechtsgültig ausgeschiedene, unbebaute Bauzone im Kanton als Zielmenge sukzessive kontingentieren, um eine erwünschte Wirkung zu erzielen. Ein Alleingang des Kantons Solothurn bei der Einführung von FNZ wäre für uns ebenso undenkbar. Es käme zu unerwünschten Wettbewerbsnachteilen mit anderen Kantonen.

Zusammenfassend verneinen wir die Machbarkeit eines FNZ-Modells im Alleingang des Kantons Solothurn und beurteilen die Erfolgchancen mindestens zur Zeit als klein.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung (2)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat