

Rückzonung – eine Herausforderung für die kommunale Nutzungsplanung

Eine empirische Untersuchung in drei Schweizer Gemeinden

Daniel Baumgartner und Irmi Seidl

Der Geograf Daniel Baumgartner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Gruppe Regionalökonomie und -entwicklung an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Birmensdorf, Schweiz.

PD Dr. Irmi Seidl ist Leiterin a.i. der Forschungseinheit Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) in Birmensdorf, Schweiz.

Abstract: Since 1980, the Swiss spatial planning law (RPG) demands that land be used economically. However, the overall zoning and settled areas of Switzerland is still greater than that regulated by RPG's article 15. In particular, in rural and tourist-dependent municipalities, the proportion of zoned building land is far greater than the official limitations. Against this background, the present article addresses two research questions. First, what are the driving factors and barriers for local municipalities to (not) reduce their zoning areas? Second, what factors does the political success of reducing building land reserves depend upon? Both questions are dealt with in an empirical study in three Swiss non-urban municipalities. The results show that local authorities are mainly motivated to reduce zoned building land if the superordinated cantonal authorities exert pressure upon them. Major success factors, when it comes to reducing building land reserves in local municipalities, are the cooperation with the superordinated (cantonal) agency or the communication skills of the local authorities with regard to the landowner. Henceforth, these success factors should be better taken into consideration in spatial planning in Switzerland.

English title: Rezoning – A Challenge for Community Land Use Planning. An empirical investigation in three Swiss communities

1. Einleitung

Mit dem Bauboom der 1960er-Jahre ist das Phänomen der Zersiedlung¹ in den Fokus der schweizerischen Raumplanung gelangt. Die resultierende Siedlungsstruktur wurde bereits früh als «gemeinschaftswidrig, landschaftswidrig und ortsbildwidrig» bezeichnet (Bach, Jeschke 1975: 21). Aufgrund der durch sie verursachten hohen Infrastrukturkosten erwies sie sich auch aus ökonomischer Sicht als ungünstig (Ecoplan 2000). Der Schweizerische Bundesrat sieht denn auch in der anhaltenden Zersiedlung und dem Wachstum der Siedlungsfläche pro Kopf der Wohnbevölkerung eine der grös-

ten Herausforderungen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung auf dem Gebiet der Raum- und Siedlungsentwicklung (Schweizerischer Bundesrat 2002: 26 f.).

Seit 1980 versucht die schweizerische Raumplanung auf der Grundlage des Raumplanungsgesetzes (RPG) dem Fortschreiten der Zersiedlung entgegenzutreten. Mit der im RPG eingeführten Planungspflicht für alle Staatsebenen und einer strikten Trennung von Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet soll dieses Ziel erreicht werden. Dies ist jedoch nicht zufriedenstellend gelungen: die bisherige Entwicklung des Bodenverbrauchs in der Schweiz wird vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als nicht nachhaltig beurteilt (ARE 2005: 66).

Die Gründe für die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken sowie für die Zersiedlung trotz mässigen Bevölkerungswachstums sind bekannt:

- *Wachsende Wohnfläche pro Kopf:* Steigende Realeinkommen ermöglichen breiten Bevölkerungsschichten die Miete oder den Kauf von grösseren Wohnflächen. Hinzu kommt die abnehmende Anzahl von Personen pro Haushalt und die damit verbundene Zunahme von Kleinhaushalten, so dass die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in der Schweiz zwischen 1970 und 2001 um knapp zwei Drittel (62,3%) zugenommen hat (vgl. Abbildung 1).
- *Expansive Siedlungsstruktur:* Der Traum vom «Einfamilienhaus im Grünen» ist ungebrochen (IRL 2003: 60). Höhere Reallöhne ermöglichen es grösseren Bevölkerungsgruppen, sich diesen Traum zu erfüllen.
- *Verkehrszunahme:* Die räumliche Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz sowie höhere Realeinkommen und kürzere Arbeitszeiten führen zu einer Zunahme der räumlichen Mobilität für Erwerbs- und Freizeitaktivitäten. Gemäss Arealstatistik belegt die Verkehrsinfrastruktur gegenwärtig 32% der Siedlungsfläche (BFS 2005: 28).
- *Flächeninanspruchnahme durch wirtschaftliche Tätigkeiten:* Trotz der Abnahme der Beschäftigten im produzierenden Sektor und dem Wandel zur weniger flächenintensiven Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft so-

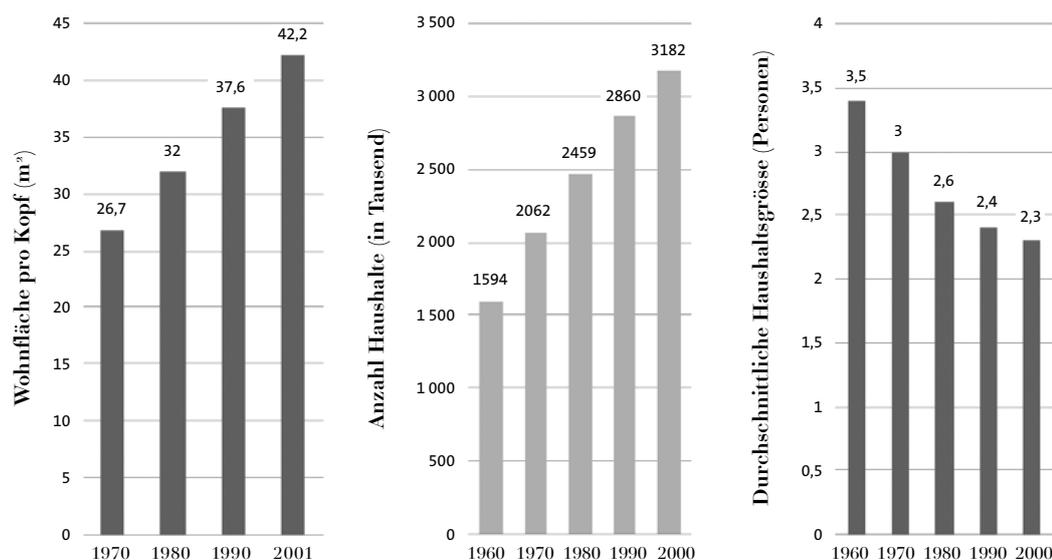


Abb. 1: Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen für Wohnflächen.
(Datengrundlage: IRL 2003: 30; Eigene Darstellung)

wie abflachendem Wirtschaftswachstum seit den 1990er-Jahren ist die Flächeninanspruchnahme für wirtschaftliche Tätigkeiten nach wie vor hoch (IRL 2003: 39).

Die in Abbildung 1 dargestellten Wachstumskräfte für die Nachfrage nach Wohnfläche werden Prognosen zufolge weiter wirken (Schultz, Dosch 2005: 6). Diesen Treibern steht auf der Angebotsseite eine Fläche von 60 000 ha teilweise bereits erschlossener, unüberbauter Bauzonen gegenüber (ARE 2005a: 1). In diesen Bauzonen fände eine zusätzliche Bevölkerung von über 2,5 Millionen Menschen Platz. Eine derartige Bevölkerungszunahme ist aber selbst bei der Schätzung einer positiven demographischen Dynamik nicht realistisch (ARE 2005: 37).

Die grosse Fläche unüberbauter Bauzonen ist nicht nur eine der Ursachen der nach wie vor grossen Flächeninanspruchnahme in der Schweiz, sie verstösst auch gegen Art. 15 lit. b RPG. Demnach dürften Bauzonen nur für den Bedarf der nächsten 15 Jahre ausgeschieden werden. Doch überschreitet das Angebot an unüberbauten Bauzonen in zahlreichen Gemeinden die nach Art. 15 RPG erlaubte Fläche deutlich. Ungünstig ist auch die geographische Verteilung des Bauzonenangebots: die unüberbauten Bauzonen liegen schweizweit gesehen im ländlichen Raum oder in touristischen Gemeinden, wo eine weitere Ausdehnung des Siedlungsgebiets aus raumplanerischen Überlegungen nicht erwünscht ist (ARE 2005b: 33, 2006: 22; IRL 2003: 55; Bertschi 2002: 13).

Die zu grosse Dimensionierung der unüberbauten Bauzonen ist darauf zurückzuführen,

dass während der ersten Planungen nach Inkrafttreten des RPG 1980 zu viel Land den Bauzonen zugeführt wurde. Diese Situation wurde im Rahmen der ersten Revisionen dieser Planungen der «ersten Generation» kaum korrigiert. Gesamtschweizerisch wurden weniger als 10 % der Bauzonenreserven rückgezont, obwohl das Bundesgericht durch die Praxis einer restriktiven Definition der materiellen Enteignung bei der Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven eine letztlich planungsfreundliche Rechtssprechung vertrat (Jäger 2006: 40; Hänni 2002: 604; Bertschi 2001: 45 ff.).

Die zögerliche Rückzonung² übergrosser Bauzonenreserven in den meisten Schweizer Gemeinden wird denn auch im Allgemeinen mit dem Konflikt zwischen der Rückführung übergrosser Bauzonenreserven in Nichtbauzonen und dem von der Bundesverfassung (BV) in Art. 26 garantierten Recht auf Eigentum erklärt: Eine Rückzonung führt zu einem Wertverlust des betroffenen Grundstückes und stellt damit eine Beschneidung der Eigentumsgarantie dar. Dies kann zur Folge haben, dass das enteignende Gemeinwesen für die Wertminderung am (Grund-)Eigentum entschädigungspflichtig wird (siehe hierzu: Riva 1990: 259 ff.). Da die Feststellung einer Entschädigungspflicht *ex ante* bei einer Nutzungsplanungsrevision nicht möglich ist, sind die Gemeinwesen aus Furcht vor *ex post* gerechtfertigten Entschädigungsforderungen zurückhaltend bei der Reduktion von Bauzonenreserven (siehe: Bertschi 2002: 13 f.; Schrade 1995: 92 f.). Vor dem Hintergrund, dass in den meisten Schweizer Gemeinden seit der

zweiten Hälfte der 1990er-Jahre Nutzungsplanungen der «zweiten Generation» rechtskräftig sind, aus welchen entschädigungslose Rückzonungen («Nichteinzonungen», siehe Anmerkung 1) die Ausnahme darstellen dürften (so Jäger 2006: 43), dürfte sich der beschriebene Konflikt zwischen Bodenschutz und Eigentumsgarantie weiter verschärfen.

Im föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz sind mit Ausnahme der Gemeinden des Kantons Genf in erster Linie die Gemeinden direkt im Rahmen ihrer Nutzungsplanungen mit der Herausforderung zu grosser Bauzonenreserven und der Forderung nach deren Reduktion konfrontiert (Gilgen 2005: 97; Lendi, Elsasser 1991: 197). Wie der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamts für Raumentwicklung zeigt, betrifft dies vor allem die Gemeinden im nicht-städtischen Raum (ARE 2005b: 37). Dort sind die Baulandreserven oftmals gross und die Nachfrage begrenzt.

Der vorliegende Artikel beschäftigt sich daher mit den Herausforderungen und Prozessen auf Gemeindeebene im nicht-städtischen Raum im Spannungsfeld zwischen der Reduktion der Bauzonenreserven und der Gewährleistung der Eigentumsgarantie für die lokale Grundeigentümerschaft. Hierbei stehen drei Fragen im Zentrum:

1. Welche *Triebkräfte* wirken auf Gemeindebehörden im nicht-städtischen Raum, um Rückzonungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven in Angriff zu nehmen, und mit welchen *Bremskräften* sind sie konfrontiert?
2. Welches sind auf Gemeindeebene die *Erfolgsfaktoren* für eine erfolgreiche Durchführung einer Rückzonung im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision?
3. Mit welchen *Massnahmen* kann die Raumordnungspolitik dazu beitragen, dass überdimensionierte Bauzonen auf die rechtlich zulässige und planerisch sinnvolle Grösse reduziert werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde im Rahmen des Programms «Landschaft im Ballungsraum» der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL eine empirische Studie durchgeführt. Im Folgenden wird der gewählte methodische Ansatz kurz eingeführt und anschliessend auf die Resultate der Untersuchung eingegangen. Die Resultate zeigen die Trieb- und Bremskräfte für eine Reduktion von überdimensionierten Baulandreserven auf Gemeindeebene anhand von drei Fallbeispielen. Aus der Untersuchung der Fallbeispiele werden des Weiteren sieben Erfolgsfaktoren für die Durchführung von Rückzonungen im nicht-

städtischen Raum abgeleitet. Aufgrund dieser Erfolgsfaktoren werden zuletzt Vorschläge für die Raumordnungspolitik auf den Stufen Bund und Kanton formuliert.

2. Vorgehen und Datengrundlage

Mit Ausnahme von Schrade (1995) gibt es keine empirischen Untersuchungen über Motive für Rückzonungen auf Gemeindeebene oder über die Erfolgsfaktoren für deren Durchsetzung. Allerdings lassen sich in der Literatur aus Expertenwissen verdichtete Erklärungsansätze finden (etwa ARE 2003b). Daher wurde für die empirische Untersuchung ein iterativer Prozess der Datenerhebung und Hypothesenbildung gewählt. Dieser lehnt sich an den aus der Soziologie stammenden Forschungsansatz der *Grounded Theory* an. Studien nach dem Ansatz der *Grounded Theory* zeichnen sich aus durch eine enge Verknüpfung von Datenerhebung und Theoriebildung, womit eine «gegenstandsverankerte» theoretische Betrachtung der Wirkungszusammenhänge des untersuchten Gegenstandes möglich wird (Glaser, Strauss 1967). Der Ansatz der *Grounded Theory* wird auch ausserhalb der Soziologie angewandt, etwa in den Wirtschaftswissenschaften (siehe Eckert 2004: 698ff.) oder in der sozialwissenschaftlichen Landschafts- und Partizipationsforschung (Kianicka et al. 2006; Buchecker et al. 2003). Bei den hier untersuchten Forschungsfragen ermöglicht der Ansatz, die Komplexität der Prozesse der Raumplanung auf Gemeindeebene zu erfassen und so die in der Literatur oder in Expertengesprächen vorgebrachten Erklärungsansätze zu vertiefen.

Abbildung 2 zeigt das konkrete Vorgehen für den empirischen Teil der Studie. In einem vierstufigen Verfahren wurden Motive und Erfolgsfaktoren für Rückzonungen im nicht-städtischen Raum hergeleitet.

Für die Durchführung von Intensivinterviews wurden Gemeinden ausgewählt, die Rückzonungen auf der Basis eines Nutzungsplans der «zweiten Generation» – aus denen eine Rückzonung mit höherer Wahrscheinlichkeit einer «Auszonung» mit möglichen Entschädigungsfolgen gleichkommt als bei «Nichteinzonungen» auf der Basis eines Nutzungsplanes der «ersten Generation» (siehe Anmerkung 1) – erfolgreich durchgeführt haben. Eine erfolgreiche Durchführung heisst in diesem Zusammenhang, dass die Nutzungsplanungen mit Rückzonungen die Hürde der politischen Genehmigung an der Gemeindeversammlung genommen haben.

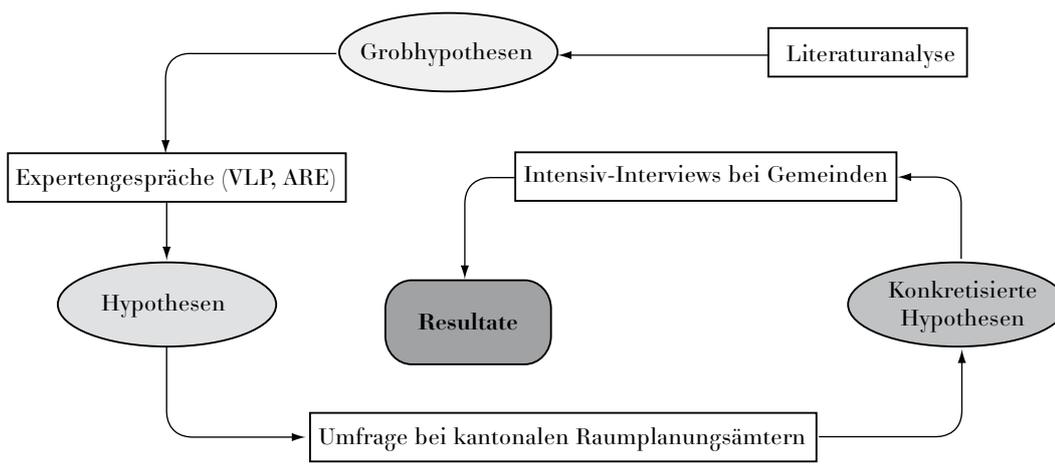


Abb. 2: Ablauf der empirischen Untersuchung.
(Eigene Darstellung)

Eine schriftliche Umfrage bei allen kantonalen Raumplanungsämtern der Schweiz ergab, dass von allen Schweizer Gemeinden im nicht-städtischen Raum lediglich die Gemeinden Salenstein TG, Unterlunkhofen AG und Wilchingen SH diese Bedingungen erfüllen. Tabelle 1³ zeigt anhand ausgewählter statistischer Grössen die Ausgangslage in den drei Gemeinden.

Die relativ hohen Steueraufkommen pro Kopf in den Gemeinden Salenstein und Unterlunkhofen rühren von der begünstigten geographischen Lage dieser Gemeinden her. Weiter lassen sich die Gemeinden wie folgt charakterisieren:

- In Salenstein ist besonders der Anteil an älteren, gut verdienenden oder vermögenden Personen gross. Die Thurgauer Gemeinde am Südhang des Seerückens mit Blick auf den Bodensee profiliert sich mit attraktiven Wohnlagen. Diese sind ausserordentlich begehrt, wie aus einer Aussage des ehemaligen Gemeindepräsidenten hervorgeht: «Hier spielt der Markt von selbst: Wir müssen uns nicht zum Fenster hinauslehnen, damit wir Leute kriegen, die hier wohnen wollen.»
- Unterlunkhofen ist diejenige Gemeinde innerhalb der Agglomeration Zürich, welche zwi-

schen 1990 und 2000 mit einem Wachstum von 60 % die grösste Bevölkerungsentwicklung aufwies. Im Jahr 2000 waren knapp zwei Drittel der Bevölkerung unter 44 Jahre alt und die Eigentumsquote an Wohnraum betrug 69 % (Schweiz: 34,4 %).

• Die Gemeinde Wilchingen liegt im unteren Klettgau, der Schaffhauser Region mit dem kantonsweit höchsten Steuerfuss. Trotz vergleichsweise hoher Steuerbelastung natürlicher Personen weist Wilchingen ein relativ tiefes Steueraufkommen pro Kopf aus. Die Gemeinde ist im kantonalen Vergleich finanzschwach und auf Transferzahlungen angewiesen. Baulandhortung, fehlende attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort und mässige Verkehrsanbindungen zum nächsten Zentrum (Schaffhausen) führen zur Eigenwahrnehmung der Gemeinde als «Randregion»: «Wir sind randständig, wir verlieren an Bevölkerung, wir haben ein Problem mit unserer Wirtschaftsstruktur, wir haben einen Haufen Arbeitsplätze verloren und wir haben eine überalterte Bevölkerung» (Gemeindeschreiber).

Trotz des unterschiedlichen Gemeindetyps präsentieren sich alle drei Gemeinden – etwa in ihrem Internetauftritt – als «ländliche» Gemein-

	Salenstein TG	Unterlunkhofen AG	Wilchingen SH
Gemeindetyp	Industrielle und tertiäre Gemeinde	Periurbane Gemeinde metropolitaner Räume	Agrar-tertiäre Gemeinde
Alte Nutzungsplanung	1982	1987	1989
Bevölkerung	1 134	1 247	1 286
Steueraufkommen pro Kopf	2 496.–	2 397.–	1 878.–
Wohneigentumsquote	58 %	69 %	65 %
Anteil über 65-Jähriger	17 %	6 %	15 %

Tab. 1: Ausgewählte Kennzahlen der untersuchten Gemeinden

den und sind nach Aussagen aller drei Gemeindevertreter von einem «dörflichen Charakter» geprägt, welchen es zu wahren gelte.

3. Resultate der Untersuchungen

3.1 Trieb- und Bremskräfte für Rückzonungen in nicht-städtischen Gemeinden

3.1.1 Beurteilung «aus der Distanz» durch Bund und Kantone

Die Auswertung der Umfrage unter den kantonalen Raumplanungsfachstellen bestätigt die Ansicht, die auch in der Literatur und bei Expertengesprächen mit der Vereinigung für Landesplanung (VLP) und dem Bundesamt für Raumentwicklung des Bundes (ARE) geteilt wird: Gemeinden nehmen grundsätzlich die Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven kaum aus eigenem Antrieb in Angriff. Die befragten Raumplanungsfachstellen in den Kantonen teilen diese Einschätzung ebenfalls und führen dies in erster Linie auf die in der Einleitung aufgezeigte rechtliche Ausgangslage zurück. So sei die grosse «Rückzonungsrunde» bei der Anpassung der vor 1980 bestehenden Planungen an das am 1. 1. 1980 in Kraft getretene RPG («erste Planungsrunde») durchgeführt worden. Da damals die Gemeinden in den allermeisten Fällen mit «Nichteinzonungen» (siehe Anmerkung 2) konfrontiert gewesen waren, konnte die Reduktion grösstenteils ohne Entschädigungszahlungen durch die öffentliche Hand vorgenommen werden. Als zusätzliches Druckmittel in den Händen der kantonalen und kommunalen Behörden erwies sich hierbei die Umsetzung des 1992 beschlossenen Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF). Er verpflichtet die Kantone, Flächen für die Landwirtschaft auszuscheiden und wirkte damit wie

ein Kontingentierungsinstrument *ex negativo* für zu grosse Bauzonen (hierzu: ARE 2003a: 9, Schrader 1995). Nach Einschätzung der kantonalen Fachstellen macht es die rechtliche Ausgangslage heute unmöglich, grössere Flächen entschädigungsfrei rückzuzonen. Gegen Rückzonungen wirke derzeit in vielen Kantonen auch der durch Baulandhortung ausgelöste Druck auf die Gemeinden, eingezontes Land als solches zu belassen und wenn möglich neues, auch wirklich verfügbares Land einzuzonen.

Daneben verweisen die Experten auf das bekannte Umsetzungsproblem bei der Beschränkung des Siedlungswachstums: den mangelnden politischen Willen auf kommunaler Ebene zu einer Reduktion der Bauzonenreserven sowie den ausgeprägten direktdemokratischen Föderalismus (ARE 2003: 33ff). So schliessen viele kantonale Departementsführungen eine Redimensionierung nicht überbauter Bauzonen aus politischen Gründen aus. Hohe Gemeindeautonomie und die gesetzlich verankerten direktdemokratischen Partizipationsmechanismen auf den Stufen Gemeinde und Kanton verhindern eine *top-down*-Durchsetzung der Verkleinerung der Bauzonenreserve, da mit erfolgreichem Widerstand der von der Massnahme betroffenen Grundeigentümerschaft gerechnet werden muss⁴.

3.1.2 Beurteilung durch Gemeindevertreter

Nach der Auswertung der Intensivinterviews auf der Gemeindeebene zeigt sich ein differenziertes Bild.

Gemäss Expertengesprächen und Umfrage bei den Kantonen kommt dem Druck durch die kantonale Stufe eine zentrale Rolle zu. So ist die Einflussnahme der kantonalen Raumplanungsböörden in zwei der drei untersuchten Gemeinden die direkte Ursache für die Reduktion des Baugebietes: In Salenstein ist die Revision der Nutzungsplanung auf die Einführung

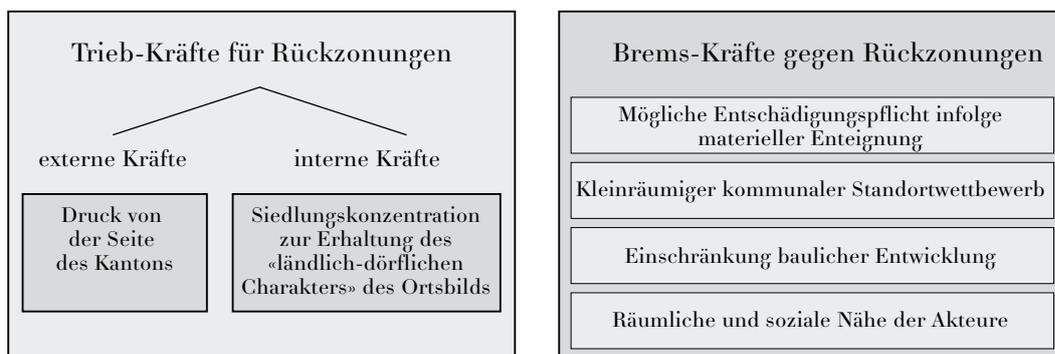


Abb. 3: Trieb- und Bremskräfte für Rückzonungen aus Gemeindefachstellen. (Eigene Darstellung)

des neuen kantonalen Planungs- und Baugesetzes zurückzuführen, welches in Art. 113 die Gemeinden verpflichtet, ihre Nutzungsplanung innert 5 Jahren dem neuen Bau- und Planungsgesetz anzupassen. In Unterlunkhofen war es die Weigerung der kantonalen Raumplanungsfachstelle, Erschliessungskonzepte zu bewilligen, solange die Gemeinde keine Revision der Nutzungsplanung mit einer Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven durchführe. In den Worten des Gemeindepräsidenten: «Wir konnten ja auch gar nicht anders! Wir hatten diverse Schreiben vom Kanton vorliegen, die besagten, dass wir keinerlei Erschliessungsplanungen mehr zur Bewilligung vorlegen könnten, wenn wir nicht eine Zonenplanrevision an die Hand nehmen, sprich: das Baugebiet verkleinern». Demgegenüber ist die Rückzonung in Wilchingen nur indirekt auf kantonalen Druck zurückzuführen. Für diese Gemeinde nahm die Revision der Ortsplanung eine wichtige Stellung in der Umsetzung ihres Leitbilds zur Steigerung der Attraktivität der Gemeinde ein: dank der Einzonung gemeindeeigenen Baulandes und dessen Verkauf an Private wollte die Gemeinde erstens die Gemeindefinanzen kurzfristig durch den Landverkauf stützen, zweitens den lokalen, durch Hortung blockierten Baulandmarkt mobilisieren und drittens durch gezielten Verkauf der Parzellen an junge Familien die Gemeindefinanzen und das lokale Gesellschaftsleben mittelfristig positiv beeinflussen (Gemeinde Wilchingen 2000: 4). Zu Rückzonungen kam es erst, als klar wurde, dass die kantonalen Behörden nicht bereit waren eine Ortsplanung zu genehmigen, bei der Land eingezont wird, ohne dass dafür vorhandene Reserven reduziert werden sollten.

Neben dem Druck von Seiten des Kantons ist jedoch in allen drei Gemeinden auch eine interne Triebkraft zur Begrenzung des Siedlungswachstums und damit zum Verzicht auf über-grosse Baulandreserven auszumachen. Auf die Erhaltung eines dörflich-ländlichen Charakters des Ortsbildes legen alle drei Gemeinden – trotz ihrer unterschiedlichen Ausgangslagen – grossen Wert. Dass hierfür siedlungsbegrenzende Massnahmen unumgänglich sind, ist für den Gemeindepräsidenten von Unterlunkhofen klar: «Mein Ziel war es immer, ein möglichst kompaktes Siedlungsgebiet zu erreichen, unter Erhaltung eines ländlich-dörflichen Charakters. [...] [Auch eine Umfrage in der Bevölkerung, d.V.] hat klar gezeigt, dass der Wert von zusätzlichen 38 Einwohnern pro Jahr die obere Grenze ist. [...] Das hiess von der Grössenordnung her: Wir müssen zirka 4 Hektaren auszo-

nen und das Potenzial der Verdichtung im Ortskern dazunehmen». Selbst in Wilchingen, wo die Einzonung gemeindeeigenen Baulandes die Hauptzielrichtung der Ortsplanung gewesen ist, sieht der Gemeindegliedbesitzer die Beschränkung der Besiedlung als wichtiges Instrument zur Erhaltung des dörflichen Charakters «seines» Dorfes: «Ich finde, wir haben noch ein intaktes Dorf, und meiner Ansicht nach fügen sich unsere Einzonungen ins Dorfbild ein. Aber wenn es mit dem Bebauen von Hängen beginnt, habe ich so meine Schwierigkeiten. [...] Denn wir haben viele Nachteile, gerade in Wilchingen, aber wir haben auch ein paar Vorteile. Unter anderem eine wunderschöne Landschaft, die nicht zersiedelt ist.»

Diesen beiden gemeindeexternen und gemeindeinternen Triebkräften für Rückzonungen stehen nach der Auswertung der Interviews auf Gemeindeebene vier Bremskräfte entgegen, die grösstenteils die Annahmen aus der Literatur (insbesondere Bertschi 2002: 13; Schrade 1995: 75–94) und Expertengesprächen bestätigen (vgl. auch Abbildung 3).

- Erstens macht die unklare rechtliche Ausgangslage jede Rückzonung zu einem Planungsrisiko. Aufgrund der rechtlichen Möglichkeiten der einzelnen Grundstücksbesitzer muss eine Gemeinde mindestens mit Aufwendungen an Zeit und Verfahrenskosten rechnen, wenn sie nach allfälligen Gerichtsverfahren nicht wegen materieller Enteignung entschädigungspflichtig wird. Dies ist auch die Erfahrung des an der Ortsplanung Wilchingen beteiligten Planers: «Eine Gemeinde ist nie ganz sicher, ob sie vielleicht doch noch irgendwann entschädigungspflichtig wird.»

- Zweitens zeigt das Beispiel Wilchingen, dass eine finanzschwache Gemeinde nicht bereit ist, im Standortwettbewerb mit den Nachbargemeinden ohne Gegenleistung auf Bauzonen zu verzichten. Die Vorstellung ist, grössere Bauzonen ziehen attraktive Steuerzahlende an und bringen neben gesünderen Gemeindefinanzen⁵ auch eine Bereicherung des Dorflebens. Die finanziellen Vorteile grosser, verfügbarer Bauzonen aus Gemeindegliedbesicht fasst der Gemeindegliedbesitzer von Wilchingen prägnant zusammen: «Rein rechnerisch kann man es ja so sehen: Man hat das Steuereinkommen pro Kopf und wenn man immer an Einwohnern verliert, dann verliert man. Steigt die Einwohnerzahl, steigt dieses Steuereinkommen, das ist eine ganz einfache Rechnung. Vielleicht stimmt das ja nicht so explizit, aber von der Überlegung her stimmt es sicher.»

- Drittens nimmt das Bauressort eine wichtige Stellung im Selbstverständnis einer Gemeinde

gegenüber den höheren Staatsebenen ein: Das Bau- und Planungsressort ist ein Bereich, in welchem Gemeindebehörden selbst aktiv mitgestalten können, anstatt nur der verlängerte Arm der kantonalen Verwaltung zu sein. Die aktive, bauliche Gestaltung des Dorfs findet innerhalb der Bauzonen statt; eine Reduktion der Bauzonen bedeutet somit eine Reduktion des Gestaltungsspielraums einer Gemeinde. Nach der Ansicht eines Planers ist die Erhaltung der wichtigen Rolle der Gemeinden in der Raumplanung sogar eine Säule für die Überlebensfähigkeit des Milizprinzips: «Wenn die Gemeinden nur noch die Einwohnerkontrollen machen müssen oder nur noch für die Fürsorge und die Vormundschaften zuständig sind, dann haben sie nie mehr gute Leute in den Gemeindebehörden. [...] Sie dürfen den Gemeinden Grenzen geben, aber innerhalb dieser Grenzen muss sich eine Gemeinde bewegen dürfen. Sie muss etwas Eigeninitiative und Kreativität entwickeln können.»

• Viertens versetzt die räumliche und soziale Nähe von Behörden, Planungskommission, Grundeigentümerschaft und stimmberechtigter Bevölkerung im nicht-städtischen Raum lokale Entscheidungsträger in eine politisch ungünstige Situation. In den Worten des Gemeindepräsidenten von Salenstein: «Wir sind im Sandwich! Zwischen den gesetzlichen Vorgaben und dem privaten Eigentum. Das spüren wir tagtäglich.» Diese Situation erfordert von lokalen Entscheidungsträgern grosses Engagement und den Mut, sich mit allenfalls politisch unbequemen Anliegen zu exponieren.

Die Gegenüberstellung der dargestellten Trieb- und Bremsfaktoren aus Sicht der Gemeinden für die Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven legt nahe, dass ohne Druck von Seiten der Kantone mittelfristig nicht mit einem Abbau von Bauzonenreserven im ländlichen Raum zu rechnen ist.

3.2 Erfolgsfaktoren für Rückzonungen im ländlichen Raum

Obwohl auf Gemeindeebene die internen Antriebskräfte für eine Rückzonung klein sind, haben die drei im Rahmen der Studie untersuchten Gemeinden Rückzonungen aus ihren Bauzonen vorgenommen und durchgesetzt. Die Auswertung der Intensivinterviews mit Vertretern aus den drei Gemeinden zeigt im Wesentlichen sieben entscheidende, gegenseitig jedoch nicht unabhängige Erfolgsfaktoren für diesen Prozess auf.

Von diesen sieben Erfolgsfaktoren können drei nicht von den Behörden beeinflusst werden.

• Die geographische Lage eines Perimeters für eine mögliche Rückzonung ist von Gemeindebehörden nicht beeinflussbar, bestimmt aber das Risiko und die Höhe allfälliger Entschädigungsforderungen massgeblich. Liegen unüberbaute Parzellen innerhalb des Siedlungsgebietes oder ist von einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit für eine Überbauung auszugehen, ist mit berechtigten Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerschaft zu rechnen (Jäger 2006: 43). In Gemeinden mit verbreiteter Baulandhortung zeigt sich dieses Problem akzentuiert, wie das Beispiel Salenstein in den Worten des Gemeindepräsidenten zeigt: «Hier wird einfach Bauland gehortet, um die eigene Aussicht zu garantieren. [...] Da könnten wir jetzt natürlich sagen: Gut, wir zonen einfach aus. Nur: Diese Parzellen liegen ja meistens mitten im Baugebiet, und hier ist das RPG ja knallhart: Diese Parzellen müssen Baugebiet bleiben, da hätten wir vor keinem Gericht nur die geringste Chance.»

• Verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen sind von höherer Stufe gegeben und von Lokalbehörden kaum beeinflussbar. Eine wichtige Rahmenbedingung ist die Berechnungsmethode der Bauzonenkapazität: Je klarer die

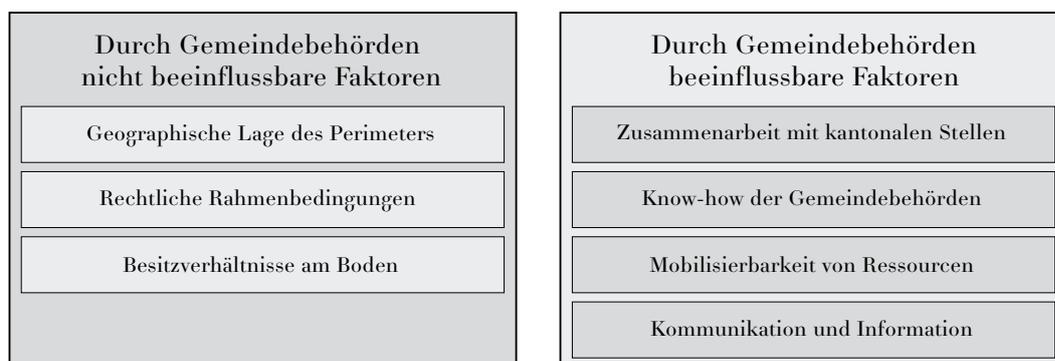


Abb. 4: Erfolgsfaktoren für Rückzonungen im ländlichen Raum. (Eigene Darstellung)

Vorschriften für die Berechnung und deren Durchsetzung durch die kantonalen Stellen sind, desto höher wird der Druck auf die Gemeinden, Rückzonungen vorzunehmen. Hier sei das Beispiel Unterlunkhofen erwähnt, in welchem der beteiligte Planer die Ausgangslage wie folgt schildert: «Der Kanton sagte einfach: Ihr habt zu grosse Bauzonen. Und dann macht man sich Gedanken, wo eine Rückzonung am meisten Sinn macht.»

- Auch die Besitzverhältnisse sind von Gemeindebehörden kaum beeinflussbar. Wohl können nach RPG Art. 20 Landumlegungen durch die Behörden angeordnet und durchgeführt werden, die Struktur der Grundeigentümerschaft in einer Gemeinde kann damit aber nicht grundsätzlich verändert werden: Ist der Besitz von unüberbautem Land in Bauzonen über eine grosse Anzahl Privater verteilt, macht dies Verhandlungen im Zusammenhang mit Rückzonungen schwieriger, als wenn nur wenige Grundstücksbesitzer involviert werden müssen. Der Versuch in Wilchingen, den nicht überbauten Teil eines Perimeters für Einfamilienhäuser rückzuzonen, zeigt dies in den Worten des Gemeindeglieders beispielhaft: «Dieses Gebiet ist zur Hälfte in der Dorfkernzone, welche mit alten Häusern überbaut ist. Alle haben dort einen Streifen Land, der relativ weit nach hinten geht. Man hat dort ein riesiges Bauzonengebiet, das man aber gar nicht bebauen kann, weil die Parzellen viel zu schmal sind. All denen sagten wir: Wir zonen dieses Gebiet aus, um die Kapazität hinzukriegen. Dann hat man aber relativ schnell im Verlauf des Gesprächs gesehen, dass wir nicht durchkommen.»

Neben diesen harten, unbeeinflussbaren Faktoren lassen sich auf der Basis der Interviews in den Gemeinden vier weiche, von Gemeindebehörden mehr oder weniger stark beeinflussbare Erfolgsfaktoren identifizieren.

- Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen, welche letztlich das Planungswerk bewilligen müssen, ist ein wichtiges Kriterium, ob eine Nutzungsplanungsrevision mit Rückzonungen Erfolg haben kann. In den meisten Kantonen sind zudem die kantonale Fachstelle selbst oder die Regierung, welche sich massgeblich auf die Aussagen der Fachstelle stützen muss, die Instanzen, welche Einsprachen gegen eine Planungsmassnahme erstinstanzlich zu behandeln haben. Dem Schaffen einer Vertrauensbasis und dem aktiven Austausch von Informationen, Problemen und weiteren Planungsideen mit den kantonalen Fachstellen kommt eine zentrale Bedeutung im Rückzonenprozess zu, wie etwa die Bemerkung des Präsidenten der

Planungskommission in Unterlunkhofen zeigt: «Ich könnte mir [die Zusammenarbeit mit dem kantonalen Amt für Raumentwicklung, d.V.] nicht besser vorstellen: Die haben uns immer beraten. [...] Während der Planung hatten wir immer die Unterstützung, auch ihre Auflagen haben sie bei allen Einsprachen vertreten, später dann auch im grossen Rat [d.h. dem kantonalen Parlament, d.V.]»

- Das Know-how der Gemeindebehörden oder der federführenden Kommission ist ein entscheidender Faktor. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass im ländlichen Raum professionelles Know-how a priori vorhanden ist, da dort die zuständigen Behörden meist nach dem Milizprinzip organisiert sind. «Rückzonenkompetenzen» müssen entweder durch langjährige Erfahrung und personelle Kontinuität innerhalb der Gemeindegremien oder durch den Beizug einer Planungsfachperson sichergestellt werden. Neben dem technischen Know-how hat sich in allen drei untersuchten Gemeinden die Integrität und das Engagement – gerade in Kommunikationsbelangen – der verantwortlichen Gemeinderäte als entscheidend erwiesen. So nennt der an der Planung Unterlunkhofen beteiligte Planer als Grund für den Erfolg der Rückzonung an der Gemeindeversammlung: «Der damalige Gemeindepräsident und Präsident der Planungskommission war eine sehr integre Persönlichkeit. Auch war die ganze Planungskommission sehr gut in der Bevölkerung integriert.»

- Die Mobilisierbarkeit von Ressourcen – vorab Zeit, Geld und allenfalls gemeindeeigenes Land – kann bis zu einem gewissen Grad durch die Behörden beeinflusst werden. Zeit ist insofern eine wichtige Ressource, als allfällige Gespräche mit der potenziell von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümerschaft sehr zeitintensiv sind. Finanzielle Reserven zur Bewältigung drohender Entschädigungsforderungen infolge materieller Enteignung geben der Gemeinde mehr Handlungsspielraum, wie der Vertreter aus Salenstein ausführt: «Dann kostet's halt eben! Wir können ja nicht sagen: Oh, das könnte uns soundsoviel kosten, also machen wir es nicht, obwohl es raumplanerisch sinnvoll wäre.» Das Vorhandensein von gemeindeeigenem Land schliesslich kann die Verhandlungsposition der Gemeinde stärken und ermöglichen, dass die Gemeinde aktiv in den lokalen Bodenmarkt – etwa durch einen Landabtausch – eingreifen kann.

- Schlüsselfaktor für den Erfolg einer Nutzungsplanungsrevision mit Rückzonungen ist jedoch die Kommunikation der involvierten Gremien

und Behörden mit der betroffenen Grundeigentümerschaft. Hierbei kommt dem Einbezug der potenziell von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümerschaft bereits vor der öffentlichen Planaufgabe eine zentrale Rolle zu. Unterlunkhofen wählte die Strategie, zuerst hinter verschlossenen Türen einen Planentwurf zu erarbeiten und dann die Grundeigentümerschaft zu informieren. In der Gemeinde kam es im Anschluss an die Genehmigung der Ortsplanung durch die Gemeindeversammlung zu mehreren Gerichtsverfahren, während in Salenstein und Wilchingen solche vermieden werden konnten. Dies sei aufgrund des frühen Einbezugs der Grundeigentümerschaft und mit einem beträchtlichen Kommunikationsaufwand von Seiten des Gemeinderates gelungen, wie der damalige Gemeindepräsident von Salenstein erklärt: «Wir haben mit offenen Karten gespielt, wir haben öffentlich klar gesagt, was wir wollten und auch mit jedem einzelnen betroffenen Grundeigentümer gesprochen. [...] Das waren etwa 30 Gespräche. Bei gewissen waren wir einmal, bei anderen zwei oder drei Mal. Gewisse haben dann noch eine Einsprache gemacht, dann mussten wir noch einmal unsere Haltung begründen, wenn wir beispielsweise abgelehnt hatten und die zogen es dann auch nicht mehr weiter.» Diese aktive Kommunikationsstrategie ist keine absolute Garantie dafür, dass es zu keinem Gerichtsfall kommt, sie scheint jedoch die Wahrscheinlichkeit dafür zu verringern.

Die drei untersuchten Fallbeispiele zeigen: wenn es verantwortlichen Gemeindebehörden gelingt, die dargestellten beeinflussbaren Faktoren zugunsten der Reduktion von überdimensionierten Bauzonenreserven zu beeinflussen, können auch ungünstige Voraussetzungen bei den unbeflussbaren Faktoren «kompensiert» werden.

3.3 Diskussion der Resultate

Die vorliegende qualitative Untersuchung von erfolgreichen Rückzonungen in Schweizer Gemeinden bietet empirische Anhaltspunkte über Trieb- und Bremskräfte sowie Erfolgsfaktoren bei Rückzonungen im nicht-städtischen Raum. Eine Verallgemeinerung der Resultate auf alle Schweizer Gemeinden ist nicht möglich. Denn die Anzahl von drei untersuchten Gemeinden ist zu klein für repräsentative Aussagen. Hinzu kommt, dass die sozioökonomische Ausgangslage (Finanzkraft, Altersverteilung der Bevölkerung, Pendlerverhalten der Bevölkerung) der drei Gemeinden sehr unterschiedlich ist. Auch liegen alle Gemeinden im (deutschsprachigen)

Mittelland. Dies schliesst die Untersuchung von weiteren planerischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Rückzonungen – etwa Naturgefahren oder den Zweitwohnungsbau – im Vorherein aus.

Zudem ist es möglich, dass weitere erfolgreiche Rückzonungen auf der Basis eines Nutzungsplans der «zweiten Generation» stattgefunden haben, welche in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt wurden. Da der Stand der Ortsplanung in den Gemeinden in einigen Kantonen nicht bekannt ist, ist die Datengrundlage zum Stand der Ortsplanung in den Schweizer Gemeinden (noch) mangelhaft.

4. Ausblick

Die Zusammenstellung der Erfolgsfaktoren für Rückzonungen im nicht-städtischen Raum zeigt, dass – neben bekannten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des raumplanerischen Instrumentariums – eine Redimensionierung von Bauzonenreserven auch von weichen, von Behörden beeinflussbaren Faktoren auf Gemeindeebene abhängt. Insbesondere sind dies das Know-how der Gemeindebehörden, die Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen und die Kommunikation mit der betroffenen Grundeigentümerschaft.

Im Hinblick auf das Ziel einer Reduktion der Flächenneuanspruchnahme ist diesen «weichen» Faktoren in Zukunft vermehrt Beachtung zu schenken. Daneben sind Bund und Kantone angehalten, Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine Reduktion zu grosser Bauzonenreserven in ländlichen Gemeinden in der Praxis umsetzbar ist. Die Bundesebene könnte wie folgt hierzu beitragen:

- Datengrundlagen schaffen: Noch ist nicht in allen Kantonen die in Art.31 Raumplanungsverordnung (RPV) geforderte Übersicht über den Stand der Erschliessung erstellt. Ohne verlässliche und aktuelle Daten zur Ausdehnung und zum Überbauungsgrad der Bauzonen sind keine qualifizierten Aussagen über eine häuslicherische Nutzung des Bodens machbar. Forderungen nach Reduktion übergrosser Bauzonen – etwa bei der Beurteilung kantonalen Richtpläne – verlieren so jedes Fundament.

Auf der Stufe der Kantone, welche im Aufbau der Schweizer Raumplanung eine Schlüsselstellung einnehmen, könnten folgende Schritte zu einer vermehrten Durchführung von Rückzonungen führen:

- Ausbildung der Milizbehörden verstärken: Da im ländlichen Raum die Entscheidungen in der

Raumplanung weitestgehend in den Händen von Laien (Milizbehörden) liegen, ist eine Sensibilisierung für das Thema Flächeninanspruchnahme, aber auch eine gezielte Ausbildung in Fragen der Siedlungsbegrenzung für angehende Behördenmitglieder wichtig. Diese Ausbildung ist auch in Zusammenarbeit mit dem Bund oder Dritten denkbar. Ein gutes Beispiel hierfür ist etwa der Leitfaden für angehende Behördenmitglieder des Kantons Bern (AGR 2002). Die Qualifikation von Behördenmitgliedern ist insbesondere angesichts der Individualisierung der Gesellschaft auch im nicht-städtischen Raum (Heye, Leuthold 2006: 27) nötig; es dürfte in Zukunft immer schwieriger werden, Milizämter mit gut ausgebildeten Persönlichkeiten mit der nötigen Erfahrung in komplexen und kontroversen Problemstellungen, wie sie eine Ortsplanung darstellt, zu besetzen. Vor diesem Hintergrund erhält dieser Punkt eine zusätzliche Brisanz.

- **Konsistente Kapazitätsberechnungen für Bauzonen einführen und durchsetzen:** Es dürfen keine Methoden zur Kapazitätsberechnung von Bauzonen verwendet werden, welche mit zukünftigen Einwohnerzahlen rechnen, aber keine Ausnutzungsziffern oder ähnliche flächenbezogene Kennzahlen berücksichtigen. Sonst werden Anreize geschaffen, Rückzonungsaufträge gerade in ihr Gegenteil zu verkehren: Durch die Herabsetzung der Ausnutzungsziffern ist es möglich, auch bei geringem Wachstum der Einwohnerzahl die Grösse der Bauzonen beizubehalten oder sogar zu erweitern. Die Anwendung einer Berechnungsmethode, die keinen solchen Anreiz schafft, muss von der kantonalen Behörde durchgesetzt und kontrolliert werden. Nur so kann der notwendige Druck auf die Gemeinden zur Reduktion der Bauzonenreserven erzeugt werden.

- **Gemeinden begleiten (Coaching):** Der Erfolg von Rückzonungen im Rahmen von Nutzungsplanrevisionen ist von der Kooperation mit den kantonalen Behörden abhängig. Die kantonalen Raumplanungsämter übernehmen im Idealfall eine Coaching-Funktion für einen Gemeinderat, welcher eine Nutzungsplanrevision mit Rückzonungen durchführt, indem sie den involvierten Behördenmitgliedern und Planungsfachpersonen bereits bei Erarbeitung einer Ortsplanungsrevision mit Rat und Tat zur Seite stehen. Für den Umfang und die Form dieser Unterstützung wären geeignete Abläufe zu definieren.

Soll eine Reduktion der Bauzonenreserven auf die in Art. 15 RPG vorgesehenen Dimensionen konsequent umgesetzt werden, ist die

Frage der finanziellen Folgen nicht umgehbar. Die öffentliche Hand sollte die zu erwartenden Entschädigungsforderungen aufteilen, indem sie etwa einen Teil der Grundstückerwerbssteuern, der Handänderungssteuern bei Grundstücken oder ähnlicher bodenmarktbezogener Steuern zweckgebunden dafür vorsieht. Sollte sich in Zukunft eine Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 4 RPG bei Einzonungen schweizweit durchsetzen, wären diese Erträge hierfür vorzusehen. Ob für die Verwaltung eines so geäuften Fonds die Kantone oder die Gemeinden selbst die richtige Stufe sind, müsste noch abgeklärt werden.

Die Umsetzung einer Politik der haushälterischen Bodennutzung ist nach den Resultaten der vorliegenden Studie von den planungsrechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen abhängig, aber auch von weichen Faktoren auf Gemeindeebene, wie der Kooperation von Behörden, der Ausbildung und dem Engagement von Milizbehörden oder der gewählten Kommunikationsstrategie. Diese Erfolgsfaktoren für Rückzonungen sollten bei der Gestaltung neuer Instrumente in der Raumplanung berücksichtigt werden.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff etablierte sich in den 1960er-Jahren im deutschsprachigen Raum, während in den Vereinigten Staaten ähnliche Phänomene und Entwicklungen bereits seit den 1950er-Jahren unter dem Begriff *urban sprawl* Inhalt stadtplanerischer und stadtökonomischer Forschung waren (Siedentop 2005: 32).
- 2 Unter dem Begriff *Rückzonung* (in der juristischen Literatur auch *Auszonung* genannt (etwa: Hänni 2002: 600; Haller und Karlen, BRP/EJPD (1981: 209)) sind im Folgenden alle Umzonungen von einer Bauzone in eine Nichtbauzone zusammengefasst. Die juristische Lehre unterscheidet diese Umzonungen im Einzelfall in *Auszonungen* und *Nichteinzonungen* (siehe Riva 1990: 177f.). Bei einer *Auszonung* muss es sich hierbei um Parzellen handeln, die nach Inkrafttreten des RPG und nach dessen Grundsätzen einer Bauzone zugewiesen worden sind. Eine Auszonung erfüllt damit den Tatbestand der materiellen Enteignung. Ob eine Entschädigungspflicht vorliegt, hängt u.a. von der Wahrscheinlichkeit einer Überbauung in naher Zukunft ab (Hänni 2002: 600f.). Eine *Nichteinzonung* bezeichnet demgegenüber die verweigerte Einzonung von Grundstücken ausserhalb der Bauzone. Eine Nichteinzonung kann damit in zwei Fällen vorliegen: Eine Rückzonung erfolgt *erstens* auf der Grundlage einer «altrechtlichen» (d. h. vor Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980

- erlassenen) Bau- und Nutzungsordnung oder *zweitens*: die einer Rückzonung zugrunde liegende Bau- und Nutzungsordnung ist zwar «neurechtlich» (d.h. nach dem 1. Januar 1980 in Kraft getreten), erfüllt jedoch die inhaltlichen und verfahrensmässigen Anforderungen des Bundesrechts nicht (Jäger 2006: 39). Nichteinzonungen sind in der Regel entschädigungslos hinzunehmen. Eine Entschädigungspflicht liegt nur dann vor, wenn die Nichteinzonung sich auf bereits grob erschlossene Parzellen innerhalb eines gewässerschutzkonformen Generellen Kanalisationsprojekts (GPK) bezieht oder die betroffenen Parzellen in weitgehend überbautem Gebiet liegen. Eine Entschädigungspflicht liegt ebenfalls vor, wenn die Grundeigentümerschaft bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat (Vertrauensschutz) (Hänni 2002: 602f.).
- 3 Datenquellen sind die Dienststelle für Statistik des Kantons Thurgau, das Statistische Amt des Kantons Aargau und das Wirtschaftsamt des Kantons Schaffhausen. Für die Einteilung und Definitionen der Gemeindetypen sei auf die Gemeindetypologie des BfS (Joye 1988) verwiesen. Bevölkerungsstand und Steuerkraft beziehen sich auf 2004. Die weiteren Daten basieren auf der eidgenössischen Volkszählung 2000.
 - 4 Es ist davon auszugehen, dass die Gruppe der Grundstückbesitzenden, welche bei einer Reduktion der Baulandreserven zur Verliererseite gehören würden, gerade im ländlichen Raum mit grossen Baulandreserven besser organisiert ist als diejenige der Befürwortenden einer Rückzonung. Es ist anzunehmen, dass in einem politischen Partizipationsprozess diejenige Gruppe ihre Interessen durchsetzen kann, welche besser organisiert ist. Dieser Effekt (*rent seeking*) wird in der politischen Ökonomie auch als Erklärung für die mangelnde Durchschlagskraft hoheitlicher Planungsmassnahmen herangezogen (Frey, Zimmermann 2005: 12).
 - 5 Neue Steuerzahlende verursachen auch Kosten für die öffentliche Hand, vorab bei der Erstellung und im Unterhalt der Basisinfrastruktur (Strassen, Wasser, Abwasser, Strom) sowie weiterer Dienste der Grundversorgung (Schulen, Altersheime etc.). Wird beim Entscheid über Neueinzonungen die Kostenseite nicht oder zu wenig berücksichtigt oder kann nicht sichergestellt werden, dass die eingezonten Gebiete aufgrund Hortungsabsichten der Eigentümerschaft überhaupt überbaut werden, bleibt jeder positive Effekt auf die Gemeinderechnung aus; es muss sogar mit negativen Effekten gerechnet werden (Baumgartner 2004).

Danksagung

Die Autorenschaft dankt Herrn lic. iur. HSG Martin E. Looser für die kritische Durchsicht des Manuskripts aus juristischer Perspektive.

Literatur

- AGR (Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern) (2002): *Wegweiser für Gemeinden, Behörden und Kommissionen*. Arbeitshilfe für die Ortsplanung. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2003a): *10 Jahre Sachplan Fruchtfolgeflächen. Erfahrungen der Kantone, Erwartungen an den Bund*. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2003b): *Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2005a): *Statistische Informationen zu den Bauzonen in den Kantonen. ARE Dossier 1.05*. Bern.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) (2005b): *Raumentwicklungsbericht 2005*. Bern.
- BACH, H.; JESCHKE, H. P. (1975): *Zersiedlung. Begriff und Problem. Schriftenreihe für Agrarsoziologie und Agrarrecht*, Bd. 18. Wien.
- BAUMGARTNER, F. (2004): *Raumentwicklung auf Kredit. Die bisherige Siedlungsentwicklung ist nicht finanzierbar. PlanerIn*, 1/04: 10–14.
- BERTSCHI, M. (2001): *Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen. Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen*. Dissertation rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich. Zürich.
- BERTSCHI, M. (2002): *Dimensionierung der Bauzonen. Eine Standortbestimmung aufgrund der Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG. disP*, 149: 13–18.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (Hrsg.) (2005): *Arealstatistik Schweiz: Zahlen – Fakten – Analysen*. Neuchâtel.
- BRP/EJPD (Bundesamt für Raumplanung / Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) (Hrsg.) (1981): *Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Bern.
- BUHECKER, M.; HUNZIKER, M.; KIENAST, F. (2003): *Participatory Landscape Development – Overcoming Social Barriers to Public Involvement. Landscape and Urban Planning*, 64 (1): 29–46.
- ECOPLAN (2000): *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamtes für Raumplanung, des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern. Bern.
- ECKERT, S. (2004): *Grounded Theory als methodische Konzeption für wirtschaftswissenschaftliche Forschungsprojekte. WiSt*, Heft 12/2004: 694–699.
- FREY, R. L.; ZIMMERMANN, H. (2005): *Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. disP*, 161: 5–18.
- GEMEINDE WILCHINGEN (2000): *Leitbild der Einwohnergemeinde Wilchingen*. Wilchingen.
- GILGEN, K. (2005): *Kommunale Raumplanung in der Schweiz*, 2., durchgesehene Auflage, Zürich.

- GLASER, B. G.; STRAUSS, A.L. (1967): *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. New York.
- HÄNNI, P. (2002): *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht*. 4., überarbeitete und ergänzte Auflage, Bern.
- HEYE, C.; LEUTHOLD, H. (2006): Sozialräumlicher Wandel in der Agglomeration Zürich. Konsequenzen von Suburbanisierung und Reurbanisierung. *disP*, 164: 16–29.
- IRL (Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich) (2003): *Siedlungsentwicklung Schweiz. Analyse auf der Grundlage der Arealstatistik 1979/85 und 1992/97*. Werkstattbericht. ETH Zürich.
- JÄGER, C. (2006): Von der Nichteinzonung zur Auszonung. Die bundesrechtliche Rechtsprechung zur materiellen Enteignung bei Auszonungen. *Raum & Umwelt*, 5/06: 37–43.
- JOYE, D. (1988): *Typologie der Gemeinden der Schweiz. Ein systematischer Ansatz nach dem Zentren-Peripherien-Modell*. Neuchâtel.
- KIANICKA, S.; BUCHECKER, M.; HUNZIKER, M.; MÜLLER-BÖKER, U. (2006): Locals' and tourists' sense of place: a case study in a Swiss Alpine village. *Journal of Mountain Research and Development*, 26 (1): 55–63.
- LEIMBACHER, J. (1995): Planungen und materielle Enteignungen. *Schriftenfolge der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP)*, Nr. 63. Bern.
- LENDI, M.; ELSASSER, H. (1991): *Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung*. 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Zürich.
- RIVA, E. (1990): *Hauptfragen der materiellen Enteignung*. Habilitationsschrift an der Universität Bern. Bern.
- SCHRADE, A. (1995): *Wieso will niemand auszonieren?* Diplomarbeit der philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Bern.
- SCHULZ, B.; DOSCH, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. *disP*, 160: 5–15.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2002): *Strategie Nachhaltige Entwicklung*. Bericht vom 23.6.2002. Bern.
- SIEDENTOP, S. (2005): Urban Sprawl – verstehen, steuern, messen. *disP*, 160: 23–35.

dipl. Geogr. Daniel Baumgartner
Eidg. Forschungsanstalt WSL
Zürcherstr. 111
CH-8903 Birmensdorf
daniel.baumgartner@wsl.ch

PD Dr. Irmi Seidl
Eidg. Forschungsanstalt WSL
Zürcherstr. 111
CH-8903 Birmensdorf
irmi.seidl@wsl.ch