

Grenchner Wohntage 2009, Tagung vom 29. Oktober 2009 im Parktheater Grenchen

## **Fehlt es den Gemeinden an Phantasie und politischem Willen? Instrumente und Spielräume der Raumplanung**

Lukas Bühlmann, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

### **Massnahmen und Lösungsansätze**

#### **1. Gewährung von Nutzungsprivilegien als Anreiz zum gemeinnützigem Wohnungsbau**

- Gewährung einer den Bauherrn begünstigenden Bauweise (z.B. Ausnützungsbonus), wenn ein bestimmter Anteil der Bruttogeschossfläche dem gemeinnützigem Wohnungsbau zur Verfügung steht.
- Ausgestaltungsmöglichkeiten:
  - *Konkrete Vorschrift in der Bau- und Zonenordnung:* Die zu fördernde Nutzung (gemeinnützigem Wohnungsbau), welche zur privilegierten Behandlung führt (erhöhte Nutzungsintensität), und das Ausmass der Privilegierung werden im Gesetz genau umschrieben.
  - *Erlass eines Sondernutzungsplans:* Der gemeinnützigem Wohnungsbau wird über Vorgaben zur Sondernutzungsplanung im kantonalen oder kommunalen Recht gefördert. Die Privilegierung erfolgt dabei nicht bezogen auf einzelne Bauten, sondern auf ein grösseres Planungsgebiet (Perimeter des Sondernutzungsplans).
- Sicherstellung: Anmerkung eines Zweckentfremdungsverbots als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch.
- Beurteilung:
  - Nutzungsprivilegien wie der Ausnützungsbonus sind raumplanerisch umstritten, da sie die Absichten einer guten Siedlungsgestaltung und harmonischen Quartierentwicklung unterlaufen können.
  - Die Privilegierung bedarf eines gewissen Umfangs, um den gewünschten Anreiz zu schaffen. Aus siedlungsgestalterischen Gründen sind der Privilegierung jedoch enge Grenzen gesetzt. Der Weg über die Sondernutzungsplanung hat den Vorteil, dass Nutzungsprivilegien mit Gestaltungs- und Qualitätsfragen in Verbindung gebracht werden können.
  - Eine gezielte Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus durch die Behörde ist nicht möglich, da die Wahrnehmung der rechtlichen Möglichkeiten gänzlich vom Willen der Grundeigentümer abhängt.

#### **2. Kaufsrecht der Gemeinde bei Neueinzonungen**

- Bei Neueinzonungen wird ein bestimmter Anteil des künftigen Baulandes für den preisgünstigen Wohnraum reserviert. Mit der Ausbedingung eines Kaufsrechts räumt sich die Gemeinde das Recht ein, das Grundstück (oder Teile davon) zu erwerben, um preisgünstigen Wohnraum zu erstellen oder den Boden an gemeinnützige Wohnbauträger abzugeben (im Baurecht oder durch Verkauf).
- Ausgestaltungsmöglichkeiten:
  - Die Gemeinde übt das Kaufsrecht unmittelbar nach erfolgter Einzonung aus. Nicht der Grundeigentümer, sondern die Gemeinde (oder ein von der Gemeinde beauftragter Dritter) sorgt damit für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum.
  - Die Gemeinde übt das Kaufsrecht nur aus, wenn der Grundeigentümer seinen Verpflichtungen zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum innert einer bestimmten Frist nicht nachkommt.

- Das Kaufsrecht kann entweder mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags vereinbart oder gesetzlich verankert werden:
  - *Gesetzliches Kaufsrecht:* Verankerung eines Kaufsrechts im kantonalen oder kommunalen Recht für Gebiete oder Zonen, in denen eine Pflicht zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums besteht. Bei kommunalen Regelungen ist zu prüfen, ob das kantonale Recht Raum für entsprechende Regelungen lässt. Die Massnahme muss zudem im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.
  - *Vertragliches Kaufsrecht:* Die Gemeinde schliesst mit dem Grundeigentümer einen Vertrag über die Einräumung eines Kaufsrechts ab. Sie macht den Entscheid über die Einzonung von der Unterzeichnung eines entsprechenden Vertrags abhängig und verfügt damit über ein gewisses Druckmittel. Voraussetzung für eine solche Regelung ist, dass die Gemeinde bei der Einzonung über einen Ermessensspielraum verfügt; dies trifft in der Regel bei Grundstücken am Siedlungsrand zu, nicht aber bei Baulücken (diese sind von Gesetzes wegen der Bauzone zuzuweisen). Ein Kaufsrechtsvertrag bedarf der öffentlichen Beurkundung und kann höchstens für 10 Jahre vereinbart und im Grundbuch vorgemerkt werden.
- Beurteilung
 

Das Instrument dürfte sich als geeignetes Mittel zur Erreichung des beabsichtigten Ziels erweisen. In der Praxis ist das Instrument noch wenig erprobt. Politisch dürfte vor allem einem *gesetzlichen* Kaufsrecht Widerstand erwachsen, wie dies die Erfahrungen mit dem Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz des Bundes gezeigt haben.

### 3. Ausscheiden von Wohnanteilen für den preisgünstigen Wohnungsbau in der Nutzungsplanung

- Regelung, wonach in bestimmten Zonen ein gewisser Anteil der zu erstellenden Bruttogeschossfläche für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu reservieren ist, analog der Wohnanteilpläne in den Städten, der Erstwohnanteilpläne in Tourismusorten und der Vorschriften über Gewerbe- und andere Nutzungsanteile in Nutzungs- und Sondernutzungsplänen (Raumsicherung für Kleingewerbe, Künstlerateliers, öffentliche Bildungs-, Kultur- und Gemeinschaftseinrichtungen etc.)
- Ausgestaltungsmöglichkeiten
  - Beschränkung der Mindestanteilregelung auf gewisse Zonen (beispielsweise gewisse Wohnzonen). Anteilsregelungen über das ganze Gemeindegebiet bzw. sämtliche Bau- oder Wohnzonen dürften wenig sinnvoll und mit der Eigentumsgarantie kaum vereinbar sein (fehlendes öffentliches Interesse, Unverhältnismässigkeit).
  - Schaffung einer die Grundnutzungszonen überlagernden Nutzungszone mit Flächenanteilen für den preisgünstigen Wohnungsbau.
  - Festlegung von Flächenanteilen im Rahmen der Sondernutzungsplanung.
- Auch hier ist zu prüfen, ob das kantonale Recht Raum für eine entsprechende Regelung lässt.
- Sicherstellung und Kontrolle
 

Die Anmerkung eines Zweckentfremdungsverbots als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch ist zu empfehlen. Zudem ist zur Kontrolle und langfristigen Sicherstellung des preisgünstigen Wohnraums ein Inventar oder Kataster über die für den gemeinnützigen Wohnungsbau reservierten Wohnflächen zu führen.
- Beurteilung
 

Das Instrument ermöglicht verschiedene Ausgestaltungen und erlaubt differenzierte Lösungen. Mit vergleichbaren Instrumenten hat man bisher gute Erfahrungen gemacht (Wohnanteilpläne, Erstwohnanteilpläne). Der Kontrollaufwand ist jedoch nicht unerheblich.

#### 4. Aktive Bodenpolitik

- Gezielter Erwerb von Grundstücken durch das Gemeinwesen, um diese dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzuführen.
- Übertragung des Bodens an gemeinnützige Wohnbauträger oder Abgabe im Baurecht.
- Grosse Einflussmöglichkeiten auf die Nutzung und Gestaltung der Grundstücke (Bauliche Verdichtung, Förderung der Siedlungsentwicklung nach Innen, Verhinderung der Baulandhortung, Ausschöpfung der zulässigen Nutzung, Sicherstellung einer hohen Siedlungsqualität).
- Beurteilung

Gute und langjährige Erfahrungen in vielen Gemeinden. Heute fehlt vielen Gemeinden das Geld für den Landkauf. Denkbar wäre, Erträge aus der Mehrwertabgabe für entsprechende Landerwerbe bereit zu stellen.