Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

MODELLVORHABEN NACHHALTIGE RAUMENTWICKLUNG

NUTZEN-LASTENAUSGLEICHSSYSTEME

ZUSAMMENARBEIT AUF GROSS-REGIONALER EBENE
REGIONALE ZUSAMMENARBEIT
KOORDINATION RÄUMLICHER FUNKTIONEN: LANDMANAGEMENT
NUTZEN-LASTENAUSGLEICHSSYSTEME
AUFWERTUNG UND INWERTSETZUNG VON NATUR UND LANDSCHAFT
ERNEUERBARE ENERGIEN
NACHHALTIGER LÄNDLICHER TOURISMUS
NUTZUNGSPOTENTIALE FÜR EINE SIEDLUNGSENTWICKLUNG NACH INNEN
STRATEGISCHE TEILGEBIETE DER AGGLOMERATIONEN

IMPRESSUM

Herausgeber
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Autor
Jürg Inderbitzin, Hochschule Luzern

Projektbegleitung
Melanie Butterling, Sektion Ländliche Räume und Landschaft, ARE
Martin Vinzens, Sektion Ländliche Räume und Landschaft, ARE

Konzept und Gestaltung
Ideentität GmbH, Bern
Andrej Marffy – Visuelle Gestaltung, Bern
Grundsatz, Bern

Titelbild
Die Region Entre-deux-Lacs sichert seine überkommunale Planung mit einem regionalen Richtplan

Die Fotos und Illustrationen sind – falls nicht anders vermerkt – von den Projektträgern der Modellvorhaben zur Verfügung gestellt.

Produktion
Rudolf Menzi, Kommunikation ARE

Zitierweise
Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013):
Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung:
Nutzen-Lastenausgleichssysteme. Bern.

Bezugsquelle
BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern
www.bundespublikationen.ch
Art. Nr.: 812.097.d

In elektronischer Form: www.modellvorhaben.ch

Auch in Französisch und Italienisch erhältlich.

08.2013 1000 860316281

VORWORT

Unsere Lebensräume werden immer intensiver genutzt. Die Bevölkerung wächst, deren Ansprüche an die Raumnutzung bleiben hoch. Wir beanspruchen immer mehr Ressourcen mit negativen Folgen für die Siedlungs- und Landschaftsqualität. Immer mehr Mittel werden in Bau und Unterhalt von Infrastrukturen gesteckt. Damit steht die Schweiz vor bedeutenden raumplanerischen Herausforderungen. Diese hängen zudem eng mit Entwicklungen in Bereichen wie Tourismus, Landwirtschaft oder Energieversorgung zusammen. Bis zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung, wie sie auch das Raumkonzept Schweiz proklamiert, ist indes noch ein weiter Weg zurückzulegen. Für diesen Weg braucht es neue Ansätze. Solche fördert der Bund im Rahmen des Programms «Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung». Dabei handelt es sich um Projekte von Gemeinden, Kantonen und weiteren Projektträgern, die neue Strategien, Herangehensweisen und Prozesse für eine nachhaltige Raumentwicklung in den Bereichen Agglomerationspolitik, nachhaltige Siedlungsentwicklung und Synergien im ländlichen Raum erproben. Durch ihre Umsetzungsarbeiten stossen sie Lernprozesse an, setzen Impulse und bieten anderen Kantonen und Gemeinden Inspiration und Anleitung, um eigene Projekte umzusetzen.

Modellvorhaben sind Pilotprojekte oder auch anwendungsorientierte Laboratorien. Sie streben nebst einer stärkeren Koordination der Sektoralpolitiken auch eine verbesserte horizontale und vertikale Zusammenarbeit an. Ihr Erkenntnisgewinn soll allen Beteiligten zugute kommen, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantons-, Gemeinde- und regionaler Ebene. Deshalb werden Vernetzung und regelmässiger Erfahrungsaustausch hoch gewichtet.

In den Jahren 2007 bis 2011 unterstützten das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unter der Federführung des ARE 44 Modellvorhaben aus der ganzen Schweiz. Ausgewählt wurden die Projekte aufgrund folgender Kriterien: Das Projekt muss innovativ sein, eine langfristige Wirkung anstreben, einen modellhaften Prozess initiieren und der verbesserten sachpolitischen Abstimmung dienen.

Um die Erfahrungen und Erfolge aus diesen Modellvorhaben zugänglich zu machen, hat der Bund eine kommentierte Übersicht zu allen 44 Modellvorhaben publiziert: «Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung». Einen zusätzlichen Blick auf die Projekte bieten fünf thematische Vertiefungsberichte zu den Themen «Zusammenarbeit auf grossregionaler Ebene», «Regionale Zusammenarbeit im Stadt-Land-Kontext», «Strategische Teilgebiete der Agglomerationen», «Nutzungspotentiale für eine Siedlungsentwicklung nach innen» und «Nutzen-Lastenausgleichssysteme». Diese Berichte zeigen – wissenschaftlich fundiert – den Stand der Diskussion auf, präsentieren Erkenntnisse aus den Modellvorhaben und geben Empfehlungen ab. Verfasst wurden sie von Fachleuten, die die jeweils zuständigen Bundesstellen für den jeweiligen Themenschwerpunkt ausgewählt haben.

Der vorliegende Vertiefungsbericht, der näher auf die acht Modellvorhaben «Nutzen-Lastenausgleichssysteme» eingeht, wurde von Jürg Inderbitzin am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern verfasst. Er richtet sich an die Behörden von Schweizer Gemeinden, Städten und Kantonen, aber auch an die kommunalen und kantonalen Planerinnen und Planer, an Fachleute aus der Planungs- und Beratungspraxis, an die Beteiligten und Partner der Modellvorhaben sowie an alle Interessierte, die sich für die nachhaltige Raumentwicklung engagieren. Sie können aus den Erkenntnissen und Erfahrungen Hinweise dazu erhalten, wie ein Nutzen-Lastenausgleich und der Prozess, der ihn herbeiführt, gestaltet werden kann und welche Aspekte speziell zu beachten sind, wenn man sich mit der Thematik beschäftigt.

Die Erkenntnisse und Einschätzungen geben die Sicht des Verfassers wieder und sind nicht als Positionspapier des Bundes zu interpretieren. Die Analysen und Empfehlungen werden jedoch in die Weiterentwicklung der Modellvorhaben einbezogen. Das Bundesamt für Raumentwicklung dankt dem Verfasser des vorliegenden Berichts für seine wertvolle Arbeit, die eine wichtige Grundlage für die anstehenden Diskussionen sein wird.

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum
Vorwort
Zusammenfassung ... **3**

1 Ausgangslage und Ziele des Berichtes ... **8**
2 Ungleiche Verteilung von Nutzen und Lasten bei gemeindeübergreifender Raumplanung ... **9**
2.1 Nutzen und Lasten ... 9
2.2 Die Unzulänglichkeit bestehender Ausgleichsmechanismen ... 10
3 Erfahrungen aus den Modellvorhaben ... **11**
3.1 Regionale Nutzungs- und Standortplanung Thal ... 12
3.2 Bauland-Info-Pool im Aargauer Eigenamt ... 14
3.3 Gemeinsame Bodenpolitik in der Agglomeration Langenthal ... 16
3.4 Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt ... 18
3.5 Nutzen-Lastenausgleichssysteme für die Region Entre-deux-lacs ... 20
3.6 Mikroregion Haute-Sorne: Interkommunale Zusammenarbeit und Raumplanung ... 21
3.7 Überkommunale Nutzungsplanung Region Thun-Innertport ... 22
3.8 Räumliche Kompensationsansätze im Vallon du Nozon ... 26
4 Erkenntnisse und Folgerungen ... **28**
4.1 Erkenntnisse zur thematischen Breite der Modellvorhaben ... 28
4.2 Erkenntnisse zur Bedeutung eines NLA bei einer gemeindeübergreifenden Raumplanung ... 29
4.3 Erkenntnisse zur Wirkungsweise und den Grenzen des Instruments des NLA ... 30
4.4 Erkenntnisse zur Begründung resp. zur Verhältnismässigkeit eines NLA ... 31
4.5 Erkenntnisse zum Prozess gemeinde-übergreifender Zusammenarbeit in der Raumplanung ... 33
4.6 Erkenntnisse zu personellen Aspekten ... 34
5 Empfehlungen ... **35**
5.1 Empfehlungen zuhanden der Bundesverwaltung ... 35
5.2 Empfehlungen zuhanden künftiger Projektträger ... 36
6 Weiterführende Informationen ... **37**
6.1 Literatur ... 37

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1
Übersicht zu den acht unterstützten Modellvorhaben ... 11

ZUSAMMENFASSUNG

Bereits Mitte der 70er-Jahre griff das Bundesamt für Raumentwicklung die Thematik der überkommunalen Bauzonen (Industriezonen) und Standortentwicklung auf. Wie die Geschichte zeigte, wurden diese Ansätze mit vereinzelten Ausnahmen jedoch kaum umgesetzt. Seit Ende der 90er-Jahre hat die Diskussion der gemeinsamen Standortentwicklung – auch angeregt durch Publikationen und Aktivitäten in Deutschland und Österreich – wieder an Aktualität gewonnen.

Gemeindeübergreifende Raumplanung führt zu einer ungleichen Verteilung von Entwicklungspotentialen unter den beteiligten Gemeinden. Da eine auf Freiwilligkeit basierende Zusammenarbeit aber nur dann stattfindet, wenn daraus für alle Beteiligten ein Nutzen resultiert (win-win Situation), drängt sich bei der gemeindeübergreifenden Raumplanung die Frage nach einem Nutzen- und Lastenausgleich auf. Bestehende Ausgleichsmechanismen wie die innerkantonalen Finanzausgleichssysteme vermögen solche Ungleichgewichte nicht auf adäquate Weise auszugleichen. Einerseits errechnen sie sich über das gesamte Kantonsgebiet und können damit nicht auf spezifische Ausgleichsbedürfnisse einzelner Gemeindegruppen eingehen und andererseits ist eine allfällige Abgeltung betroffener Landeigentümer damit nicht möglich.

Im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Entwicklung» wurden vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Zeitraum 2007–2011 acht Projekte (siehe untenstehende Übersichtstabelle) finanziell unterstützt und inhaltlich begleitet, welche sich mit Fragen des Nutzen- und Lastenausgleichs im Kontext der gemeindeübergreifenden Raumplanung beschäftigten. Der vorliegende Vertiefungsbericht fasst die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen der acht Projekte zusammen und soll dem Bund, weiteren Interessierten und möglichen künftigen Projektträgern Hinweise darauf geben, wie ein Nutzen-Lastenausgleich und der Prozess dazu ausgestaltet werden können und was zu beachten ist, wenn man sich mit dieser Thematik beschäftigt.

Der Begriff des Nutzen- und Lastenausgleichs (NLA) wurde in den Modellvorhaben bewusst in einem breiten Sinn verstanden. Abhängig von der Konstellation der Projekte resp. deren Planungsinhalte konkretisierten sich die Diskussionen zum NLA in verschiedenen Formen. Sie reichen von einem Kostenteiler für gemeinsam geleistete konzeptionelle Arbeiten (z. B. Erarbeiten eines gemeindeübergreifenden Freiflächenkonzepts), über Kostenschlüssel für eine gemeinsame Vermarktung regional bedeutsamer Arbeitsplatzgebiete (unter Berücksichtigung des Nutzens, der dadurch den beteiligten Partnern entsteht) bis hin zu Ausgleichsmodellen, welche Entschädigungen für Aus- oder Umzonungen von Arbeitsplatz- oder Wohnflächen zum Inhalt haben.

Die Modellvorhaben illustrieren auf eindrückliche Weise, dass das Thema der gemeindeübergreifenden Raumplanung sehr facettenreich ist und die Diskussionen über einen allfälligen NLA stark von der thematischen Fokussierung der entsprechenden Projekte abhängig sind. Eine Erkenntnis aus den Modellvorhaben kann an dieser Stelle schon vorweg genommen werden. «Den richtigen NLA» gibt es nicht. NLA-Modelle müssen bezogen auf den spezifischen Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren entwickelt werden. Die Modellvorhaben liefern eine Reihe von Erkenntnissen, die wertvolle Inputs für die Erarbeitung situationsspezifischer NLA-Modelle geben können.

Ein erster Erkenntnisbereich bezieht sich auf die Wirkungen von NLA-Modellen. Eine wesentliche Wirkung der NLA-Modelle liegt in deren Ankündigung. Die beteiligten Gemeinden und Grundeigentümer sind nur dann bereit,

Übersicht zu den acht unterstützten Modellvorhaben

Projekt	Zone	Perimeter	Ergebnisse / Resultate
3.1 Regionale Nutzungs- und Standortplanung Thal	Arbeitsplatzzone	2 Gemeinden (Laupersdorf, Balsthal)	Erfolgte Umlagerung von Bauland zwischen den Gemeinden mit NLA; Beurteilungsraster für die Ansiedlung von Unternehmen
3.2 Bauland-Info-Pool im Aargauer Eigenamt	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	Gemeinsame Vermarktungsplattform, interkommunaler Gemeindevertrag mit Kostenverteilschlüssel
3.3 Gemeinsame Bodenpolitik in der Agglomeration Langenthal	Arbeitsplatzzone	11 Gemeinden der Agglomeration Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thunstetten, Wynau)	Bezeichnung von 6 überkommunalen bedeutsamen Arbeitsplatzgebieten; Organisationsform und Regelwerk liegen vor, wurden aber noch nicht genehmigt; Idee der Mehrwertprojekte anstelle eines NLA
3.4 Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt	Freiflächenkonzeption	9 Gemeinden aus drei Kantonen BS, BL, SO (Basel, Birsfelden, Muttenz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	Gemeinsames Freiflächenkonzept und konkrete Umsetzungsprojekte erarbeitet; Idee eines gemeinsamen Finanzierungspools lanciert
3.5 Nutzen-Lastenausgleichssysteme für die Region Entre-deux-lacs	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignières)	Gemeinsame Entwicklungsstrategie, die in einem regionalen Richtplan festgeschrieben wurde; Aktionsplan mit Massnahmenvorschlägen
3.6 Mikroregion Haute-Sorne: Interkommunale Zusammenarbeit und Raumplanung	Arbeitsplatzzone	7 Gemeinden (Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce und Undervelier)	Regionaler Richtplan; überkommunale Arbeitsplatzzone; «Fusion statt NLA-Modell»
3.7 Überkommunale Nutzungsplanung Region Thun-Innertport	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden der Agglomeration Thun (Thun, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf und Spiez)	Definition einer gemeinsamen Vision und Entwicklungsstrategie; Analyse und Beurteilung der Arbeitsplatzzonenreserven; Definition eines Arbeitszonenpools; Aufzeigen und Einleiten einer Umsetzungsstrategie
3.8 Räumliche Kompensationsansätze im Vallon du Nozon	Wohnzone	10 Gemeinden im Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens,Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	Umlagerung von Wohnzonen an zentralere Standorte, bei welcher den Eigentümern Wertanteile an der neu geschaffenen, zentralen Wohnzone angeboten wurden

sich auf den Weg einer gemeindeübergreifenden Raumplanung einzulassen, wenn sie die Gewähr haben, dass allfällige Benachteiligungen entschädigt werden. Die Aussicht auf einen NLA ist in diesem Sinn notwendig, aber nicht hinreichend. Interessanterweise rückte bei mehreren der analysierten Projekte die Frage nach dem NLA im Projektverlauf etwas in den Hintergrund oder es wurde aus sachlichen Argumenten sogar auf einen NLA verzichtet. Ohne die Option eines NLA wäre die Zusammenarbeit aber kaum zustande gekommen. Die Diskussionen über einen allfälligen NLA haben auch eine vertrauensbildende Wirkung. Die durchaus legitimen, aber oftmals noch vagen Befürchtungen und Vorbehalte einzelner Gemeinden können dank diesen Diskussionen geäussert und ernst genommen werden. Dies schafft eine vertrauensvolle Basis für die anstehende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden.

Ein zweiter Erkenntnisbereich bezieht sich auf die Realisierbarkeit von NLA Modellen. Modelle, bei welchen Nutzen und Lasten auf der Ebene der Nutzungsplanung (Neueinzonungen, Um- oder Auszonungen) berücksichtigt werden müssen, sind ungleich schwieriger zu realisieren als Modelle, bei welchen ein Kostenteiler für eine gemeinsame Vermarktung regional bedeutsamer Zonen oder gemeinsam geleisteter konzeptioneller Arbeiten gefunden werden müssen. Die Modellvorhaben zeigen auch, dass es einfacher ist, bei Arbeitsplatzflächen eine gemeindeübergreifende Planung mit entsprechendem NLA zu realisieren als bei Wohnzonen. Weiter wird deutlich, dass es der Realisierbarkeit halber zweckmässig ist, Einzellösungen mit nur wenigen Beteiligten anstelle von komplexen Gesamtsystemen anzustreben und selbst innerhalb der Einzellösungen mit einfachen, stark pauschalisierten Bemessungsgrundlagen zu arbeiten. Letztlich lassen sich nie alle Nutzen- und Lastenaspekte berücksichtigen und die Erfahrungen zeigen, dass sich auch von den gut monetarisierbaren Aspekten in der Praxis nur wenige in die Berechnung mit einbeziehen lassen. In einzelnen Projekten ging man sogar so weit, auf einen eigentlichen NLA zu verzichten und an dessen Stelle einen Fonds zu äufnen, mit dessen Geldern Projekte realisiert werden können, die allen beteiligten Gemeinden einen Nutzen bringen. Eine wichtige Voraussetzung für die gemeindeübergreifende Raumplanung und die Erarbeitung geeigneter NLA-Modelle besteht darin, dass ein klarer Wille zur Zusammenarbeit vorhanden ist. Dieser kann darin begründet liegen, dass die Akteure bereits eine regionale Sichtweise verinnerlicht haben oder weil hierzu Zwang von aussen kommt. Zur Ausgestaltung eines konkreten und situationsspezifischen NLA-Modells ist es hilfreich, sich den Charakter der abzugeltenden Lasten zu vergegenwärtigen. Handelt es sich bei den Lasten um zusätzlich anfallende Kosten, um Beeinträchtigungen in der Standortqualität oder im Verzicht auf die Nutzung gegebener Entwicklungspotentiale? Je nach dem Charakter der abzugeltenden Last werden andere Lösungen gefunden werden müssen.

Bezüglich des Prozesses der gemeindeübergreifenden Raumplanung mit Nutzen-Lastenausgleich führen die untersuchten Modellvorhaben im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen: Das NLA-Modell muss unter Einbezug der betroffenen Akteure erarbeitet werden (partizipatives Vorgehen), um eine gemeinsame Sichtweise zu entwickeln. Dabei ist es wichtig, dass die Regeln der Zusammenarbeit gleich zu Beginn eines Projektes geklärt werden. Dies betrifft Fragen der Transparenz, des Protokollwesens und insbesondere die Frage, wie in dieser Projektorganisation Entscheide gefällt werden. Kommen sie im Mehrheitsverfahren zu Stande oder braucht es die Zustimmung eines jeden Beteiligten? Ein wichtiger Punkt ist auch, dass die Beteiligten wissen, zu welchem Zeitpunkt «Exit-Optionen» bestehen. Das Wissen darüber, dass es zu einem bereits definierten Zeitpunkt die Möglichkeit gibt auszusteigen ohne «Spielverderber» zu sein, öffnet den Beteiligten den Raum, sich auf den Prozess einzulassen. In mehreren

Modellvorhaben gelangte man zur Erkenntnis, dass die Grundeigentümer eher zu spät in den Prozess eingebunden wurden und dass es sehr schwierig war, sie «nachträglich» dazu zu gewinnen, die erarbeitete Konzeption mitzutragen oder ihr zuzustimmen.

Wie bei vielen anderen Prozessen spielen auch bei der gemeindeübergreifenden Raumplanung personelle Aspekte eine Rolle. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass es profilierte Zugpferde oder Fahnenträger braucht. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass eine erste «Generation» von Initianten unter Umständen scheitert und es einen zweiten oder dritten Anlauf mit neuen Köpfen braucht, bis die Idee der gemeindeübergreifenden Raumplanung bei den Beteiligten genügend Akzeptanz findet.

Aus den geschilderten Erkenntnissen wurden folgende Empfehlungen zuhanden der Bundesverwaltung abgeleitet:

▶ FOKUSSIERUNG ALLFÄLLIGER WEITERER MODELLVORHABEN AUF PROJEKTE, BEI WELCHEN AUF DER EBENE DER NUTZUNGSPLANUNG UMZONUNGEN ZUGUNSTEN EINER REGIONALEN OPTIMIERUNG DER FLÄCHENNUTZUNGEN VORGENOMMEN WERDEN.

Die Modellvorhaben zeigen, das die gemeindeübergreifende Nutzungsplanung die anspruchsvollste Form der Zusammenarbeit in der Raumplanung ist und dass es hierzu auch noch am wenigsten Beispiele und Erfahrungen gibt. Bei der Zusammenarbeit auf der Ebene der Nutzungsplanung ist auch die Bedeutung eines NLA am grössten.

▶ BEI KÜNFTIGEN MODELLVORHABEN DIE EINBINDUNG DER GRUNDEIGENTÜMER STÄRKER THEMATISIEREN.

Ein kritischer Punkt der analysierten Modellvorhaben ist die Tatsache, dass die betroffenen Grundeigentümer erst zu einem späten Zeitpunkt in die Arbeiten einbezogen wurden. Dies birgt die Gefahr, dass sich die Planungen nicht umsetzen lassen. Erfolgt – wie im vorangehenden Punkt vorgeschlagen – eine Fokussierung auf Projekte mit konkreten Umzonungen (Ebene Nutzungsplanung), wird ein frühzeitiger Einbezug der betroffenen Landeigentümer zentral wichtig.

▶ DEN UNTERSTÜTZTEN PROJEKTEN (MODELLVORHABEN) DIE FÜR SO KOMPLEXE PROZESSE ERFORDERLICHE FLEXIBILITÄT BELASSEN.

Sämtliche Modellvorhaben zum Thema des NLA haben im Projektverlauf massgebliche inhaltliche Veränderungen erfahren. Dies hat mit dem Charakter von Modellvorhaben, bei welchen neue Wege beschritten werden, zu tun. Projekte mit so vielen unbekannten Faktoren und einer so grossen Anzahl beteiligter Personen und Institutionen (Gemeinden) lassen sich nicht im Sinne eines klassischen Projektmanagements führen. Es braucht die Möglichkeit, auf veränderte Situationen einzugehen und die gewonnenen Erkenntnisse laufend in das weitere Vorgehen mit einzubeziehen.

▶ BEGRIFFLICHE UNTERSCHEIDUNG ZWISCHEN «KOSTENTEILER» UND «NUTZEN-LASTENAUSGLEICH» PRÜFEN.

Der Begriff des Nutzen-Lastenausgleichs wurde in den untersuchten Modellvorhaben in einem breiten Sinn verwendet und umfasst sowohl vergleichsweise einfache Modelle eines Kostenteilers für eine gemeinsame Aufgabe wie auch komplexe Modelle, bei welchen im Zusammenhang mit Ein- und Auszonungen verschiedene Nutzen- und Lastenaspekte berücksichtigt werden müssen. Mit der in der ersten Empfehlung vorgeschlagenen Fokussierung auf die Ebene der Nutzungsplanung könnte auch die begriffliche Aufgliederung in NLA-Modelle und Kostenteiler vorgenommen werden.

▶ ERARBEITUNG EINES LEITFADENS ZUR GEMEINDEÜBERGREIFENDEN ZUSAMMENARBEIT IN DER RAUMPLANUNG UND ZUR KONZEPTION ENTSPRECHENDER NLA-MODELLE.

In diesem Leitfaden können die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben künftigen Gemeindegruppen und Projektträgern auf praxisnahe Weise weiter gegeben werden.

Zuhanden künftiger Projektträger werden folgende Empfehlungen formuliert:

▶ PROZESSGESTALTUNG IM SINN EINES AGILEN PROJEKTMANAGEMENTS.

Ein Merkmal der Projekte zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Raumplanung besteht darin, dass eine Vielzahl von unabhängigen Akteuren in diesen Prozess eingebunden ist. Der Projektverlauf hängt in hohem Masse von den Entscheiden ab, welche die einzelnen Akteure treffen. In einer solchen Konstellation ist eine «lineare» Projektplanung nicht möglich, sondern man muss auf die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Verpflichtungen der einzelnen Akteure Rücksicht nehmen können.

▶ DEN EIGENTLICHEN PROJEKTEN EINE MACHBARKEITSSTUDIE VORSCHALTEN.

Mehrere der untersuchten Modellvorhaben erfuhren bereits in einer frühen Projektphase eine deutliche inhaltliche Reduktion resp. Fokussierung. Es wurde recht schnell ersichtlich, welche Flächen für die Stossrichtung des Projektes in Frage kommen und welche Gemeinden hierfür als Partner mitwirken müssen. Diese «Triage» könnte im Sinne eines Vorprojekts oder einer Machbarkeitsstudie den eigentlichen Projekten vorangestellt werden. Damit liessen sich die Erwartungen an die Projekte präziser formulieren und die Projektorganisationen könnten gezielter auf das Machbare abgestimmt werden.

▶ DIE BEMESSUNG DES NUTZEN-LASTENAUSGLEICHS AUF DIE ERFAHRUNGEN EINER ERSTEN BETRIEBSPHASE ABSTÜTZEN.

In vielen Fällen haben die einzelnen Komponenten eines NLA insofern hypothetischen Charakter, als die Höhe der Beträge bei der Realisierung einer gemeinsamen Lösung noch nicht bekannt sind. In dieser Situation kann es hilfreich sein, die Mechanismen oder Regeln zu definieren und die Berechnung der Beträge auf einen klar definierten, späteren Zeitpunkt zu verschieben. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die für die Festsetzung der Beträge relevanten Informationen im Sinne eines Monitorings erhoben werden. Dieses Vorgehen kann die Diskussionen im Vorfeld der Umsetzung gemeindeübergreifender Zusammenarbeit erleichtern (man muss sich nur über die Mechanismen einig werden). Weiter bietet dieses Vorgehen auch die Chance, dass sich einzelne Nutzen- oder Lastenaspekte in der Praxis als weniger relevant erweisen, als dies ursprünglich angenommen wurde, so dass in der Folge auch die Spielregeln vereinfacht werden können.

1 | AUSGANGSLAGE UND ZIELE DES BERICHTES

Im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Entwicklung, welche das «Dach» der drei Volets der Modellvorhaben «Agglomerationspolitik», «Nachhaltige Siedlungsentwicklung» und «Synergien im ländlichen Raum» bilden, wird die Auswertung und Valorisierung der einzelnen Modellvorhaben und des Programms angestrebt. Besonders erkenntnisbringende Themenschwerpunkte sollen dabei ausgewertet werden. Ein wichtiger Themenschwerpunkt der Modellvorhaben «Nachhaltige Raumentwicklung» ist der Nutzen-Lastenausgleich (bezüglich raumplanerischen Anliegen wie z. B. überkommunale Industrie- und Gewerbezonen). Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) griff das Thema der überkommunalen Bauzonen (Industriezonen) und Standortentwicklung bereits Mitte der 70er-Jahre auf. In der Schweiz ist es, wie die Geschichte zeigt, aber offensichtlich nie effektiv zu Umsetzungen gekommen, Einzelfälle ausgenommen (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Bundesamt für Raumplanung, 1981). Seit Ende der 90er-Jahre hat die Diskussion der gemeinsamen Standortentwicklung, auch angeregt durch Publikationen und Aktivitäten in Deutschland und Österreich, wieder eingesetzt. Im Rahmen eines internen Arbeitspapiers des ARE (Bundesamt für Raumentwicklung, 2008) stellte man fest, dass die gemeindeübergreifende Planung unzureichend ist und bestehende Ausgleichmechanismen wie NFA auf der Ebene der Nutzungsplanung und als Hilfsmittel für die überkommunale Planung nicht greifen, es aber für überörtlich relevante Standortentscheide Instrumente und Strukturen braucht, damit die betroffenen Gemeinden vom Nutzen profitieren, aber auch die Kosten gemeinsam tragen bzw. ausgleichen werden (Bundesamt für Raumentwicklung, 2007).

Das ARE versteht somit den Nutzen-Lastenausgleich (NLA) als Instrument, die überkommunale Planung zu fördern. Es hat zwischen 2007 bis 2011 insgesamt acht Projekte zu dieser Thematik gemeinsam mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU), dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unterstützt. Dies mit dem Ziel, Hinweise und Erkenntnisse zu erhalten, was die Auslöser für eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit sind, welche Lösungsansätze in den Regionen erarbeitet werden um eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zu gewährleisten, wie die dadurch entstehenden Planungsvor- und -nachteile ausgeglichen werden und welche Erfolge und Hemmnisse sie dabei im Projektverlauf zu verzeichnen haben.

Der vorliegende Vertiefungsbericht fasst die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen der acht Projekte zusammen und basiert auf den Resultaten zweier Veranstaltungen. Angereichert wurden diese Ergebnisse durch Diskussionen und Überlegungen, die im Vorfeld und im Nachgang zu diesen Veranstaltungen stattfanden sowie durch das Wissen, das sich aus der einschlägigen Literatur gewinnen liess (vgl. Literaturliste im Anhang). Weiter wurden die Ergebnisse in Form eines Expertengespräch mit Prof. Dr. René L. Frey abgetieft (Gespräch vom 22. Februar 2013).

Der Bund, weitere Interessierte und mögliche künftige Projektträger sollen aus den Erkenntnissen und Erfahrungen Hinweise darauf bekommen, wie ein Nutzen-Lastenausgleich und der Prozess dazu ausgestaltet werden können und was zu beachten ist, wenn man sich mit dieser Thematik beschäftigt. Auf eine theoretische Abstützung der Ausführungen zum Finanzausgleich, zu den Zentrumslasten und zur Nutzen-Lastenthematik wird verzichtet. Der Bericht fokussiert sich auf die Erfahrungen, die im Rahmen der Modellvorhaben gewonnen wurden und ist nach deren Logik strukturiert.

Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung kann unterschiedliche Inhalte betreffen. Sie reichen von der gemeinsamen Erarbeitung von Konzepten oder Entwicklungsperspektiven über die gemeinsame Vermarktung von verfügbaren Flächen (im Gesamtinteresse der Region) bis hin zu einer Zusammenarbeit auf der Ebene der Nutzungsplanung (z. B. gemeinsame Industriezonen). Je nach Thema wird sich die Frage nach einem NLA etwas anders stellen. Da die Modellvorhaben die ganze Breite der möglichen Formen der Zusammenarbeit abdecken, wird auch der Begriff des NLA in diesem Vertiefungsbericht in der entsprechenden Breite verwendet.

Wie in Kapitel 2 skizziert wird, können die durch gemeindeübergreifende, planerische Überlegungen entstehenden Nutzen und Lasten ganz unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Die Modellvorhaben tragen durch ihre Vielfalt dieser Unterschiedlichkeit Rechnung. Aus Sicht der Modellvorhaben interessiert dabei vor allem die Frage, welche Rolle die Aussicht auf einen Nutzen-Lastenausgleich bei der entsprechenden Zusammenarbeit spielte. Weiter interessiert auch, worauf sich der diskutierte Ausgleich konkret bezieht und welche Erfahrungen in den Projekten mit den Instrumenten eines Nutzen-Lastenausgleichs gemacht wurden. Diese Aspekte werden in Kapitel 3 anhand der Beschreibung der Modellvorhaben und deren Projektverlauf dargestellt. In Kapitel 4 werden dann projektübergreifende Erkenntnisse zum Instrument des NLA dargestellt und im abschliessenden Kapitel 5 werden gestützt darauf Empfehlungen an den Bund und an künftige Projektträger formuliert.

2 | UNGLEICHE VERTEILUNG VON NUTZEN UND LASTEN BEI GEMEINDEÜBERGREIFENDER RAUMPLANUNG

2.1 | NUTZEN UND LASTEN

Seitens der Raumplanung ist es in hohem Masse wünschbar, dass gemeindeübergreifend eine optimale Anordnung von Flächen für die unterschiedlichen Nutzungsansprüche vorgesehen werden kann. Eine solche raumplanerisch zweckmässige Nutzungszuweisung wird der Region als Ganzes zum Vorteil gereichen, da dadurch die bestehenden Potentiale optimal in Wert gesetzt werden können. Eine derartige Nutzungszuweisung hat zur Folge, dass nicht mehr jede Gemeinde für alle Nutzungsansprüche Flächen bereit stellen wird. An diesem Punkt entfacht die Diskussion über Gemeinden, denen dadurch Vorteile entstehen und Gemeinden, die (vermeintliche) Nachteile in Kauf nehmen müssen. Dies ist der Auslöser für die Forderungen nach einem Nutzen-Lastenausgleich bei der gemeindeübergreifenden Raumplanung. Damit in dieser Konstellation eine auf Freiwilligkeit basierende Zusammenarbeit erfolgt, ist durch einen geeigneten NLA eine win-win Situation zu schaffen.

Was die eine Gemeinde als Last oder Benachteiligung wahrnimmt (z. B. Verzicht auf eine Arbeitsplatzzone), wird häufig bei einer anderen Gemeinde als vermeintlicher Vorteil oder Nutzen anfallen (z. B. grosszügiges Angebot an Arbeitsplatzzonen, welche den Bedarf für die ganze Region abdeckt).

Auch wenn sich zwischen den Gemeinden die Nutzen und Lasten die Waage halten, führt die Zusammenarbeit auf der Ebene der Region zu einem zusätzlichen Nutzen, von dem letztlich alle beteiligten Gemeinden wieder profitieren werden.

Es liegt in der Konstellation der Interessen begründet, dass in der politischen Diskussion mehr über die Lasten oder Benachteiligungen als über den Nutzen resp. die Chancen gesprochen wird. Es sind die Gemeinden, die sich benachteiligt sehen, welche einen Ausgleich der Lasten fordern.

Die von den Gemeinden wahrgenommenen Nutzen und Lasten einer gemeindeübergreifenden Raumplanung können dabei ganz unterschiedlicher Art sein:

Finanzielle Aspekte: Hier gilt es einerseits die Erträge (erwartete Steuererträge) sowie die Kosten zu berücksichtigen, die durch Ein- oder Auszonungen entstehen. Den zusätzlichen Steuererträgen von Einzonungen (Einkommenssteuer, Gewinnsteuer, Handänderungssteuer, Grundstückgewinnsteuer) stehen Kosten für die Erschliessung und die öffentlichen Infrastrukturen (Schulen, Gesundheitswesen) entgegen. Bei Auszonungen stellt sich zudem die Frage nach der materiellen Entschädigung für die damit einhergehenden Wertverminderungen. Andererseits sind bei den finanziellen Aspekten auch Aufwendungen für gemeinsame Planungs- oder Marketingaktivitäten zu berücksichtigen. Hier stellt sich insbesondere die Frage nach einem angemessenen Kostenteiler zwischen den beteiligten Gemeinden und Grundstückeigentümern. Angemessen meint in diesem Zusammenhang, dass die Kosten dem erwarteten Nutzen entsprechend aufgeteilt werden.

Standortattraktivität und Entwicklungspotentiale: Über die direkten finanziellen Auswirkungen hinaus entstehen durch regional optimierte Nutzungszuweisungen auch Veränderungen in der Standortattraktivität und damit auch in den Entwicklungspotentialen der beteiligten Gemeinden. Grosse Wirkung auf die Standortattraktivität haben insbesondere regional bedeutsame Infrastrukturen wie Sport- und Schulanlagen, Verkehrsanbindungen usw. Negativen Einfluss auf die Standortattraktivität haben beispielsweise Immissionen, die durch die raumplanerischen Entscheide in einzelnen Gemeinden zusätzlich anfallen.

Politische Aspekte: Nicht nur die Gemeindebehörde, sondern auch das Gewerbe und die Bevölkerung einer Gemeinde haben ein Interesse an raumplanerischen Entscheiden. Das Gewerbe (insbesondere Bau- und Baunebengewerbe sowie die Detailhändler) ist an einem Wachstum der Gemeinde interessiert und wird seinen politischen Einfluss in der Gemeinde geltend machen. Die verkürzte Formel «Entwicklung = Wachstum» sitzt tief und setzt die Gemeindebehörden unter Druck, sich für ein Wachstum der eigenen Gemeinde einzusetzen.

NLA-Modelle können nicht all die erwähnten Nutzen- oder Lastenaspekte berücksichtigen. Sie sind eingeschränkt auf diejenigen Aspekte, welche sich auf gut nachvollziehbare Weise monetarisieren lassen. Diese Begrenztheit von NLA-Modellen gilt es bei der Diskussion zur Bedeutung, welche der Aussicht auf einen NLA in den Modellvorhaben zugekommen ist, zu berücksichtigen.

2.2 | DIE UNZULÄNGLICHKEIT BESTEHENDER AUSGLEICHSMECHANISMEN

Die Diskussionen zum Nutzen-Lastenausgleich sind nicht auf die Raumplanung beschränkt. Der NLA ist in einem stark föderal organisierten Staatswesen ein zwingend notwendiges Instrument. Wenn die einzelnen Kantone miteinander im Wettbewerb stehen und dabei mit ungleich langen Spiessen (unterschiedlichen Standortvoraussetzungen) agieren, braucht es ein Ausgleichssystem, das die Disparitäten zwischen den Kantonen eingrenzt. Auf nationaler Ebene ist dies der Finanzausgleich des Bundes. In analoger Weise gibt es auf kantonaler Ebene Finanzausgleichssysteme. In Analogie zum Finanzausgleich des Bundes weisen auch viele kantonale Finanzausgleichssysteme sowohl einen ressourcenbezogenen Ausgleich wie auch lastenbezogene Komponenten auf. Bei den lastenbezogenen Komponenten werden in Analogie zum Bundesmodell oftmals soziodemographische Lasten (die vor allem in den Zentren anfallen) und geographisch-topographische Lasten, die sich auf die Situation der ländlichen Gemeinden beziehen, unterschieden.

Grundsätzlich fängt ein innerkantonaler Finanzausgleich auch Disparitäten auf, welche durch raumplanerische Entscheide begründet sind. Er macht dies aber auf eine stark generalisierte Weise und das Auffangnetz hängt tief. Als Instrument zum Ausgleich der Nutzen und Lasten, die durch eine gemeindeübergreifende Raumplanung entstehen, eignet er sich aus folgenden Gründen nicht:

- Der innerkantonale Finanzausgleich ist Auffangbecken für die finanziellen Disparitäten, die sich aus der Summe aller Politikbereiche, nicht einzig aus der Raumplanung ergeben. Er kann somit nicht zielgerichtet auf Vor- und Nachteile, die durch die Raumplanung entstehen, reagieren.

- Der Perimeter des innerkantonalen Finanzausgleichs erstreckt sich über den ganzen Kanton. Auf Disparitäten, die durch die Zusammenarbeit einer Gemeindegruppe entstehen, reagiert der kantonale Finanzausgleich durch die Berechnung über das gesamte Kantonsgebiet stark gedämpft.

- Der innerkantonale Finanzausgleich bezieht sich ausschliesslich auf die Finanzen der öffentlichen Hand. Ein Ausgleich zwischen Grundeigentümern, deren Land ein- oder ausgezont wird, kann über dieses Instrument nicht geleistet werden.

In Ergänzung zum innerkantonalen Finanzausgleich gibt es – insbesondere bezüglich sogenannter Zentrumslasten – Ausgleichsmodelle, bei welchen die Kosten für den Betrieb einer Infrastruktur auf die davon profitierenden Gemeinden aufgeteilt werden. Typisches Beispiel hierfür sind die Finanzierungsbeiträge, welche Umlandgemeinden (oder benachbarte Kantone) an städtische Kultureinrichtungen leisten. Im Aushandlungsprozess zum Kostenteiler werden dabei auch Nutzenaspekte mit berücksichtigt. Derartige Ausgleichsmodelle können überall dort zur Anwendung kommen, wo eine klar definierbare Aufgabe von einer Gemeinde wahrgenommen wird, obwohl sie für mehrere Gemeinden (resp. deren Einwohner) von Nutzen ist. Solche Situationen können sich auch aus einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Raumplanung ergeben, beispielsweise wenn sich eine Gruppe von Gemeinden für ein gemeinsames und koordiniertes Marketing der verfügbaren Gewerbeflächen zusammenschliessen.

FAZIT

- Mit dem innerkantonalen Finanzausgleich besteht ein tief hängendes Netz zum Ausgleich finanzieller Disparitäten, das die spezifischen Vor- und Nachteile, welche durch raumplanerische Entscheide entstehen, jedoch nicht adäquat abzubilden vermag.

- Reichlich Erfahrungen gibt es mit dem Instrument von Kostenteilern, die in Bezug auf eine spezifische Aufgabe, Leistung oder Infrastruktur ausgehandelt werden. Dieses Instrument kann auch im Bereich der gemeindeübergreifenden Raumplanung sehr nützlich sein.

- Wenig Erfahrungen hat man hingegen mit Ausgleichsmodellen, welche die Vor- und Nachteile ausgleichen, welche sich durch eine aus regionaler Sicht optimierten Zonierung von Bauflächen ergeben. Hierfür sind die beiden anderen erwähnten Ausgleichsmodelle nicht geeignet. Die Modellvorhaben setzten an diesem Punkt an und sammelten entsprechende Erfahrungen.

Im folgenden Kapitel werden die einzelnen Modellvorhaben kurz beschreiben und deren Erfahrungen mit der Entscheidfindung für oder gegen einen NLA dargestellt.

3 | ERFAHRUNGEN AUS DEN MODELLVORHABEN

Die nachstehende Darstellung der einzelnen Modellvorhaben und deren Erfahrungen basieren auf internen Unterlagen der Projektträger, auf den beiden Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch vom 11. September 2008 und 25. Mai 2012 und auf telefonischen Auskünften seitens der Projektleiter. Auf detaillierte Quellenverweise wird im Text verzichtet.

Folgende acht Modellvorhaben wurden zum Thema Nutzen-Lastenausgleich im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung im Zeitraum 2007–2011 vom Bund finanziell unterstützt und begleitet.

Tabelle 1

Übersicht zu den acht unterstützten Modellvorhaben

Projekt	Zone	Perimeter	Ergebnisse / Resultate
3.1 Regionale Nutzungs- und Standortplanung Thal	Arbeitsplatzzone	2 Gemeinden (Laupersdorf, Balsthal)	Erfolgte Umlagerung von Bauland zwischen den Gemeinden mit NLA; Beurteilungsraster für die Ansiedlung von Unternehmen
3.2 Bauland-Info-Pool im Aargauer Eigenamt	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden (Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen, Lupfig)	Gemeinsame Vermarktungsplattform, interkommunaler Gemeindevertrag mit Kostenverteilschlüssel
3.3 Gemeinsame Bodenpolitik in der Agglomeration Langenthal	Arbeitsplatzzone	11 Gemeinden der Agglomeration Langenthal (Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Langenthal, Lotzwil, Obersteckholz, Roggwil, St. Urban (LU), Schwarzhäusern, Thunstetten, Wynau)	Bezeichnung von 6 überkommunalen bedeutsamen Arbeitsplatzgebieten; Organisationsform und Regelwerk liegen vor, wurden aber noch nicht genehmigt; Idee der Mehrwertprojekte anstelle eines NLA
3.4 Überkommunale Freiflächenkonzeption Birstalstadt	Freiflächenkonzeption	9 Gemeinden aus drei Kantonen BS, BL, SO (Basel, Birsfelden, Muttenz, Münchenstein, Arlesheim, Reinach, Dornach, Aesch, Pfeffingen)	Gemeinsames Freiflächenkonzept und konkrete Umsetzungsprojekte erarbeitet; Idee eines gemeinsamen Finanzierungspools lanciert
3.5 Nutzen-Lastenausgleichssysteme für die Region Entre-deux-lacs	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignières)	Gemeinsame Entwicklungsstrategie, die in einem regionalen Richtplan festgeschrieben wurde; Aktionsplan mit Massnahmenvorschlägen
3.6 Mikroregion Haute-Sorne: Interkommunale Zusammenarbeit und Raumplanung	Arbeitsplatzzone	7 Gemeinden (Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce und Undervelier)	Regionaler Richtplan; überkommunale Arbeitsplatzzone; «Fusion statt NLA-Modell»
3.7 Überkommunale Nutzungsplanung Region Thun-Innertport	Arbeitsplatzzone	5 Gemeinden der Agglomeration Thun (Thun, Steffisburg, Heimberg, Uetendorf und Spiez)	Definition einer gemeinsamen Vision und Entwicklungsstrategie; Analyse und Beurteilung der Arbeitsplatzzonenreserven; Definition eines Arbeitszonenpools; Aufzeigen und Einleiten einer Umsetzungsstrategie
3.8 Räumliche Kompensationsansätze im Vallon du Nozon	Wohnzone	10 Gemeinden im Vallon du Nozon (Agiez, Arnex-sur-Orbe, Bofflens,Bretonnières, Croy, Juriens, La Praz, Premier, Romainmôtier, Vaulion)	Umlagerung von Wohnzonen an zentralere Standorte, bei welcher den Eigentümern Wertanteile an der neu geschaffenen, zentralen Wohnzone angeboten wurden

3.1 | REGIONALE NUTZUNGS- UND STANDORTPLANUNG THAL

Die neun Solothurner Gemeinden der Region Thal haben eine regionale Arbeitsplatzzone eingerichtet.

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Dieses Modellvorhaben bezweckte, eine regionale Koordination der Nutzungs- und Standortplanung in der Region Thal zu erreichen und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen. Hierfür wurden die für die regionale Betrachtungsweise geeigneten Arbeitsplatzareale identifiziert sowie die Entwicklungsmöglichkeiten und die Handlungsspielräume eruiert. Zwischen den beteiligten Gemeinden wurde ein Berechnungsschlüssel zum Kosten-Nutzenausgleich erarbeitet. Die angestrebte Regionale Arbeitsplatzzone (RAZ) ersetzt nicht die rechtsgültigen lokalen Gewerbezonen. Durch eine Fokussierung der über die lokalen Bedürfnisse hinausreichenden Arbeitplatzzonen am hierfür geeignetsten Standort soll die Attraktivität der Region als Ganzes gestärkt werden. Ein weiterer Nutzen soll den beteiligten Gemeinden durch eine aktive Vermarktung der RAZ entstehen.

In einem ersten Projektschritt wurde über sämtliche neun Gemeinden der Region Thal geprüft, welche Flächen sich für eine Umlagerung in die geplante RAZ eignen würden. Es zeigte sich, dass hierzu entgegen den anfänglichen Erwartungen nur wenige geeignete Flächen vorhanden sind. Es fand sich in Laupersdorf eine ca. 2 ha grosse Fläche, die der «Reservezone Gewerbe» zugeordnet war und zugunsten einer RAZ im Regionalzentrum Balsthal «verschoben» werden könnte. In Balsthal fand sich in einer bereits bestehenden Bauzone für Sport und Freizeit eine geeignete Fläche für die Schaffung einer RAZ. Diese würde in ein «Arbeitsplatzgebiet von überörtlicher Bedeutung» gemäss kantonalem Richtplan umgezont.

Mit diesen beiden Gemeinden wurde im weiteren Projektverlauf die gemeindeübergreifende Nutzungsplanung umgesetzt. Dabei wurde in Laupersdorf die Reservezone in

eine Landwirtschaftszone umgezont. Damit verringerte sich das Siedlungsgebiet der beiden Gemeinden um ca. 2 ha. Entsprechend vergrösserte sich die ausgewiesene Fruchtfolgefläche. In einem von beiden Gemeindeversammlungen genehmigten Gemeindevertrag wurde ein entsprechender Nutzen-Lastenausgleich definiert. Er berücksichtigt sowohl die Kosten- wie die Ertragsseite:

- Die Kosten für die Umzonung (Planänderung und Verfahren) trägt die jeweilige Gemeinde selber.
- Der übrige Aufwand für planerische Massnamen wie Erschliessung oder Hochwasserschutz trägt die Standortgemeinde der RAZ. Er wird – wo möglich – auf die Grundeigentümer abgewälzt.
- Die Grundstückgewinnsteuer, die Anschlussgebühren wie auch die künftigen Gewinnsteuern der angesiedelten Unternehmen werden flächenanteilsmässig auf die beiden Gemeinden verteilt.
- Die Benutzungsgebühren gehen zugunsten der Standortgemeinde der RAZ.

Ebenfalls in einem von beiden beteiligten Gemeinden unterzeichneten Dokument wurde ein Beurteilungsraster für Ansiedlungen vereinbart. Es stellt sicher, dass die Ansiedlungen im Interesse der regionalen nachhaltigen Entwicklung erfolgen. Der Tatbeweis dieser Zonenumlegung mit entsprechendem NLA soll in der Region Thal als Basis für weitere Schritte in der gemeindeübergreifenden Nutzungsplanung dienen.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es ist möglich, auf der Ebene von Gemeindeverträgen einen Nutzen-Lastenausgleich für eine gemeindeübergreifende Nutzungsplanung zu realisieren.
- Die entsprechenden Verhandlungen wurden dadurch begünstigt, dass nur zwei Gemeinden daran beteiligt waren.
- Die Lösungsfindung wurde zudem durch den Umstand, dass es sich bei der Fläche in Laupersdorf nicht um rechtsgültig eingezontes Bauland gehandelt hat sondern um eine Reservezone, stark erleichtert.
- Ein weiterer begünstigender Faktor bestand im starken Engagement des Präsidenten der Regionalplanungsorganisation im Thal, der gleichzeitig auch Gemeindepräsident von Laupersdorf ist. Durch diese Konstellation wurden die Entscheidfindungsprozesse vereinfacht.

3.2 | BAULAND-INFO-POOL IM AARGAUER EIGENAMT

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Das Modellvorhaben Bauland-Info-Pool im Aargauer Eigenamt baut auf dem 2007 erarbeiteten «Entwicklungsschwerpunkt Eigenamt – Konzept für die räumliche Entwicklung» auf. Im Rahmen des Modellvorhabens strebten die fünf beteiligten Gemeinden Birr, Birrhard, Brunegg, Hausen und Lupfig sowohl eine bessere Koordination bei der Erschliessung, Nutzungsbestimmung und Vermarktung ihrer Arbeitsplatzzonen (interkommunales Siedlungsflächenmanagement) als auch ein gerechtere Verteilung der Nutzen und Lasten (interkommunaler Nutzen-Lastenausgleich) an.

Durch eine optimale Vermarktung der bestehenden Arbeitsplatzzonen soll der Bedarf resp. der Druck nach weiteren Einzonungen abgeschwächt und die jeweilige Nutzung an den richtigen Ort gelenkt werden. Zentrales Instrument hierfür war der Aufbau eines Online-Portals, auf welchem alle verfügbaren Flächen aufgeführt, vermarktet und mit den kantonalen Stellen koordiniert wurden. Die beteiligten Gemeinden vereinbarten diese Zusammenarbeit in Form eines interkommunalen Vertrages. In diesem Vertrag wurden über die Zusammenarbeit zum Aufbau des Bauland-Info-Pools hinaus weitere Bereiche der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zur Umsetzung des Entwicklungsschwerpunktes definiert. Es sind dies: die Harmonisierung der Bau- und Nutzungsordnungen (Baureglemente), ein regionales Bus-Erschliessungskonzept, eine bessere Anbindung an die S-Bahn (S-Bahn Ring) sowie ein regionales Langsamverkehrskonzept. Die Planungskosten für diese Aufgaben wurden beziffert und im Vertrag zwischen den Gemeinden festgehalten. Über all die bezeichneten Aufgaben hinweg wurde sodann ein Kosten-Verteilschlüssel definiert. Dieser berücksichtigt drei Komponenten: einen Sockelbeitrag pro Gemeinde, einen Beitrag

Die regionale Harmonisierung der Bau- und Nutzungsordnung für Arbeitsplatzzonen wurde grundeigentümerverbindlich verankert.

pro Einwohner und einen Beitrag pro Arbeitsplatzfläche. Alle Gemeinden (Gemeinderäte, Gemeindeversammlungen) haben diesem Vertrag zugestimmt und die finanziellen Beiträge verteilt über 5 Jahre gesprochen.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das räumliche Entwicklungskonzept war eine wichtige Grundlage, da gemeinsame Ziele und Massnahmen bekannt waren und die Diskussion bezüglich Nutzen, Lasten und effektiven Kosten anhand von konkreten Beispielen geführt werden konnte.

- Die Tatsache, dass sich die beteiligten Gemeinden vertraglich zu einem gemeinsamen Vorgehen zur Umsetzung des Entwicklungsschwerpunktes gefunden haben, schafft eine gute Basis für weitere Bereiche der Zusammenarbeit. Zudem wurde mit dem interkommunalen Vertrag ein starkes Zeichen für die ansässige Bevölkerung gesetzt.

- Ein entscheidender Faktor für den positiven Projektverlauf war die ausgewogene Zusammensetzung der Arbeitsgruppe (Gemeindeammänner, Vertreter Kanton) sowie die regelmässige Kommunikation zwischen der Projektleitung, den Gemeinderäten und den Bauverwaltungen.

- Grosse Wechsel in der Zusammensetzung des Koordinationsgremiums («Umsetzungsgremium» des interkommunalen Vertrages) haben den Fortschritt in der Umsetzung deutlich geschwächt. Es gilt, eine grosse Kontinuität in der Zusammensetzung des zuständigen Gremiums anzustreben.

- Durch intensive, offene Diskussionen wurde das Vertrauen untereinander gestärkt – Gemeindefusionen durften jedoch nicht Gegenstand der Diskussion sein. Es gilt, die grossen Vorbehalte der Gemeinden gegen einen Autonomieverlust zu beseitigen.

- Bei der Vermarktung der «verfügbaren» Flächen sind der Gemeinde, durch die zum Teil fehlende Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer, die Hände gebunden.

- In den letzten beiden Jahren entwickelte der Baulandmarkt eine starke Eigendynamik, sodass eine Bewirtschaftung seitens der öffentlichen Hand nicht nötig und seitens Grundeigentümer auch nicht erwünscht war. Einzelne Gemeinden wurden gleichsam überrollt.

- Auf der konzeptionellen, planerischen Ebene funktioniert die Zusammenarbeit sehr gut; je konkreter die Planungs- respektive Umsetzungsarbeiten werden, desto häufiger erfolgt ein Rückfall in die «kommunale Denkweise» (mit den geltenden kommunalen Entscheidungsprozessen wird dies auch gefördert).

3.3 | GEMEINSAME BODENPOLITIK IN DER AGGLOMERATION LANGENTHAL

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

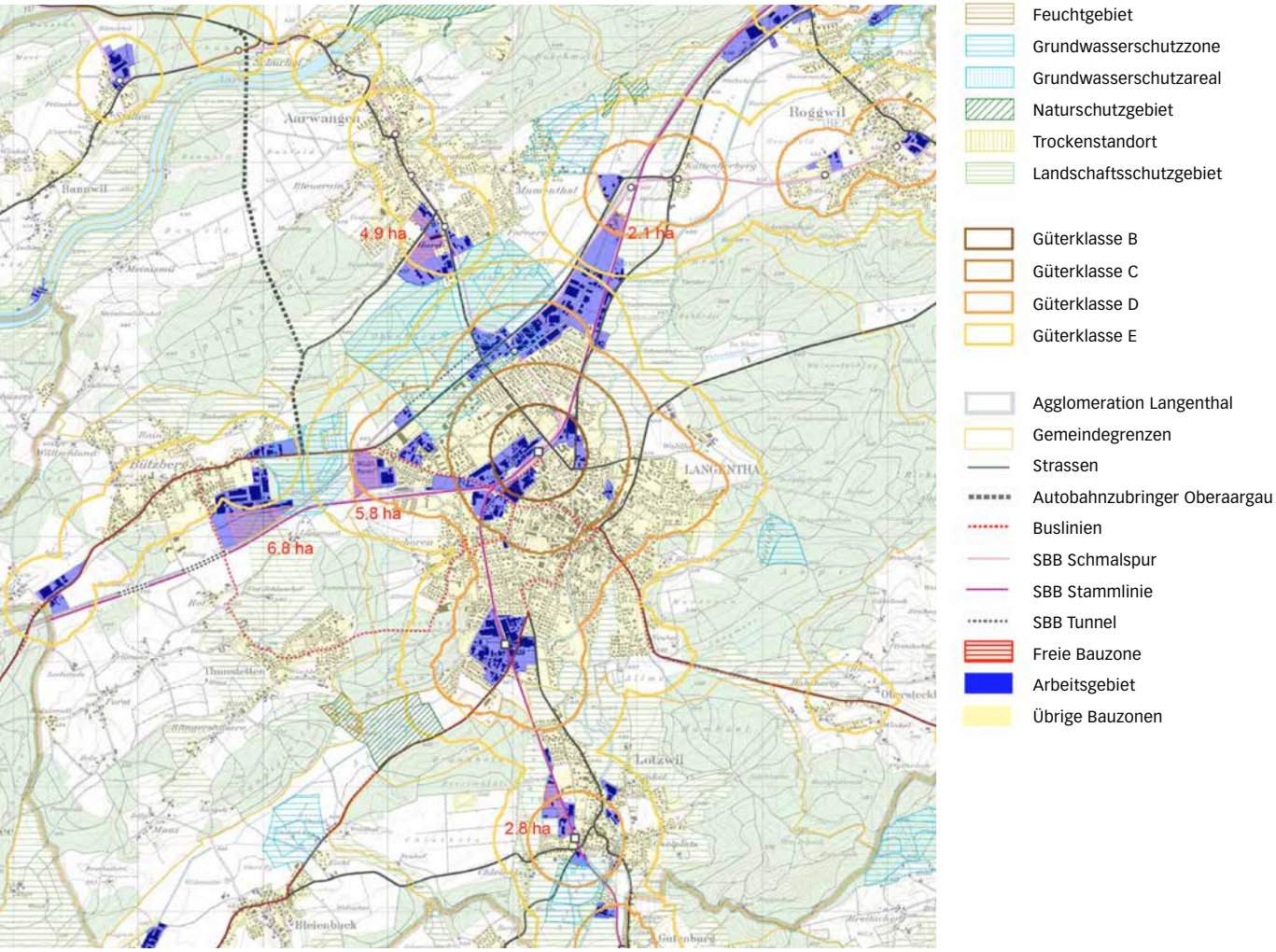
Das Modellvorhaben bezweckte, durch eine gemeinde- und kantonsübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Bodenpolitik neue Möglichkeiten der Arealentwicklung zu schaffen. Planung, Umsetzung und Vermarktung der Flächen sollte so erleichtert werden, womit die Investoren auch verbesserte Standortvoraussetzungen vorfinden werden. Im Rahmen des Modellvorhabens sollte die Arealentwicklung an mindestens einem für Arbeitsplätze geeigneten Standort erfolgen. In einer 2. Phase sollten auch regionale Wohnstandorte geprüft werden. Als konkrete Ziele wurde formuliert:

- Ab 2010 werden in der Agglomeration Langenthal die Arbeitsflächen in einem Pool angeboten und gemanagt;
- Ab 2010 ist ein interkommunaler Ausgleichsmechanismus einsatzbereit.

In einem ersten Schritt gaben sich die Regionsgemeinden eine gemeinsame Satzung, in der die innerregionale Zusammenarbeit geregelt wurde. Diese durch Gemeinderatsbeschlüsse legitimierte Satzung sollte für die folgenden gemeinsamen Projekte das Fundament bilden.

Danach wurde die Agglomeration bezüglich der Eignung für ein regionales Arbeitsgebiet untersucht. Dabei wurde klar, dass der ideale Standort für ein regionales Arbeitsgebiet nicht existiert. In der betrachteten Region konnten 6 Arbeitsplatzgebiete für eine Weiterentwicklung mit differenzierter Nutzung als geeignet beurteilt werden. Jedes der

Die 11 Gemeinden der Agglomeration Langenthal haben die Eignung für ein regionales Arbeitsplatzgebiet geprüft.



sechs Arbeitsgebiete wurde entsprechend seiner Stärken in Lage, Einzugsgebiet und Erschliessung für unterschiedliche Nutzungen charakterisiert. Die restlichen, bereits bestehenden Arbeitsgebiete ausserhalb der sechs regionalen Standorte bleiben für lokale Betriebe wichtig und sollen für den kommunalen Bedarf weiterentwickelt werden können. Für überkommunale Entwicklungen ist ausserhalb der regionalen Arbeitsgebiete ein Moratorium vorgesehen.

Zur Umsetzung dieser Konzeption ist vorgesehen, dass die Gemeinden, in welchen die 6 überkommunalen Arbeitsplatzgebiete liegen, die aus regionaler Sicht vorgenommenen Spezifizierungen in ihren Zonenplänen umsetzen. Weiter sollen in einem Regelwerk zwischen den Gemeinden und einer entsprechenden Projektorganisation die Zusammenarbeit bezüglich der Entwicklung und Vermarktung dieser Flächen festgelegt werden.

Nachdem anfänglich die Optionen eines Nutzen-Lastenausgleichs geprüft wurden, kam man zum Schluss, dass die Beträge der entstehenden Nutzen und Lasten wohl zu marginal wären, um den zu erwartenden administrativen Aufwand zur Berechnung und gegenseitigen Abgeltung zu rechtfertigen. Die beteiligten Gemeinden wünschten eine möglichst einfache Lösung, möglicherweise mit pro Kopf Beiträgen. Anstelle eines ausdifferenzierten NLA wurden vom begleitenden Planungsbüro sogenannte Mehrwertprojekte vorgeschlagen. D. h., es sollen Projekte realisiert werden, die allen Gemeinden einen Nutzen zur Attraktivierung als Arbeits-Standort bringen. Mehrwertprojekte können eine gemeinsame Infrastruktur zur Kinderbetreuung, Weiterbildungen oder ein gemeinsames Standortmarketing sein.

Die im Rahmen des Modellvorhabens erarbeiteten Grundlagen waren zu Projektende noch nicht in verbindliche Beschlüsse in den beteiligten Gemeinden umgesetzt worden. Regelwerk und Organisationsformen für eine verbindliche Zusammenarbeit lagen als Vorschlag auf dem Tisch. Die Entscheidfindung in den Gemeinden stand aber noch aus und wurde von den Gemeinden gegen Projektende mit wenig Engagement vorangetrieben. Letzteres hat zumindest teilweise auch mit einem personellen Wechsel in der Projektleitung zu tun.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es ist schwierig und braucht viel Überzeugungsarbeit, die Gemeinden zu verbindlichen Entscheiden betreffend einer regionalen Zusammenarbeit zu verpflichten.

- Bei einer vergleichsweise grossräumigen gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, welche mehrere Areale umfasst, ist es wenig zweckmässig, einen detaillierten NLA zu konzipieren. Viele der relevanten Parameter sind zu wenig präzise bezifferbar.

- Die Gemeinden wünschen sich zudem einen möglichst einfachen Ausgleichsmechanismus, wobei ein generalisierter Ausgleich über Projekte, welche allen Gemeinden des Perimeters einen Nutzen bringen (Mehrwertprojekte) eher realisierbar erscheint als ein NLA im engeren Sinne.

- Demissionen oder der Wechsel von Schlüsselpersonen können die Projektdynamik bremsen. Eine regionale Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsplatzzonen stösst bei den beteiligten Gemeinden auf eine grössere Akzeptanz als eine Zusammenarbeit im Bereich der Wohnzonen.

3.4 | ÜBERKOMMUNALE FREIFLÄCHENKONZEPTION BIRSTALSTADT

Die Erholungsräume entlang der Birs sollen durch ein überkommunales Freiraumkonzept besser in Wert gesetzt werden.

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Ziel des Projektes war es, entlang der Birs eine überkommunal abgestimmte Freiflächenkonzeption zu erarbeiten. Das Projekt umfasste insgesamt 9 Gemeinden aus den drei Kantonen BS, BL und SO. Mit dem angestrebten Freiflächenkonzept sollten einerseits vorhandene Konflikte zwischen Schutzansprüchen und baulichen Nutzungen bezeichnet und andererseits die vorhandenen Potentiale genutzt werden. Über den Freiraum sollten zudem die regionale Identität gestärkt, die Lebensqualität und die Standortattraktivität der Birstalstadt insgesamt erhöht und der Grundstein für eine intensivere Zusammenarbeit in der Region gelegt werden.

In einem ersten Schritt wurden die vorhandenen Freiflächen erfasst und bewertet. Parallel dazu wurde eine Bedarfsermittlung durchgeführt. Dies bildete die Basis für die Erarbeitung eines «Strausses» möglicher Bausteine zur Aufwertung der Freiflächen entlang der Birs. Diese Bausteine wurden anschliessend zu einer Vision synthetisiert. Bausteine dieses Freiflächenkonzepts sind ein Uferweg, der Birspark, ein Terrassen-, Panorama- und Burgenweg, Allmenden, die Aufwertung punktueller Erholungsräume, neue punktuelle Erholungsräume im Siedlungsgebiet, ein Jugendraum sowie die Vernetzung und ökologische Aufwertung.

Das Freiraumkonzept Birstalstadt wurde an einer abschliessenden Gemeinderatstagung diskutiert und zuhanden der Gemeinderäte zur Kenntnis genommen. Im Anschluss wurde entschieden, den «Uferweg» als Start- und Schlüsselprojekt weiterzubearbeiten. Erarbeitet wurden darauf hin verschiedene Teilbausteine, aus denen 2011 die beteiligten Gemeinden eine Auswahl für die Konkretisierung und Detailbearbeitung getroffen haben. Die Umsetzung liegt nun in der Verantwortung der beteiligten

Gemeinden. Ein gemeindeweiser Beschluss der notwendigen Instrumente und Gelder macht eine koordinierte Umsetzung herausfordernd, fördert aber das gegenseitige Verständnis.

Im Schlussbericht zur Vision werden folgende Vorschläge zur Umsetzung gemacht:

- Schaffung eines Freiflächenpools: Durch Beiträge seitens der beteiligten Kantone, Sponsoren und Ersatzabgaben für nicht auf dem Areal realisierte Freiflächen, Mehrwertabgaben oder Ausgleichszahlungen bei Ein-, Um- oder Aufzonungen sollen finanzielle Mittel für konkrete Umsetzungsmassnahmen bereit gestellt werden. Mit diesem Pool wird die Idee des NLA aufgenommen. Er wurde im Projekt aber nicht weiter konkretisiert.

- Mit einer Charta Verbindlichkeit schaffen: Die Umsetzung des Feiflächenkonzepts erfordert, dass Gemeinden, Kantone und zum Teil auch die Grundeigentümer die Idee mittragen. Um hierzu die Basis zu schaffen, wird die Erarbeitung und Unterzeichnung einer Charta vorgeschlagen.

- Den Uferweg als Startprojekt realisieren.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Interesse und die Einsicht in die Notwendigkeit einer gemeinde- und kantonsübergreifenden Freiraumplanung ist vorhanden.

- Bei kantons- und gemeindeübergreifenden Projekten ist die Umsetzung der erarbeiteten Konzeption (im Sinne eines Flächenmanagements) herausfordernd, da Entscheidungswege und -instanzen gemeindeweise zu berücksichtigen sind.

- Auf der Konkretisierungsstufe des erarbeiteten Freiraumkonzepts mit einem «Strauss» möglicher Bausteine ist es weder sinnvoll noch möglich, Nutzen und Lasten detailliert zu bezeichnen. Dem Konkretisierungsgrad entsprechend ist der vorgeschlagene Freiflächenpool ein möglicher Lösungsansatz.

3.5 | NUTZEN-LASTENAUSGLEICHSSYSTEM FÜR DIE REGION ENTRE-DEUX-LACS

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Das Modellvorhaben bezweckte, eine funktionalräumliche regionale Planung über das Gebiet der fünf beteiligten Gemeinden (Le Landeron, Cressier, Cornaux, Enges et Lignières) zu erstellen. Damit sollen die Entwicklungspotentiale der Region besser genutzt werden können. Für die gemeindeübergreifende Entwicklungsplanung wurde das Instrument des regionalen Richtplanes, flankiert durch einen wirkungsvollen Nutzen-Lastenausgleich vorgesehen.

Die fünf beteiligten Gemeinden entwickelten während der Projektphase eine gemeinsame Entwicklungsstrategie, die in einen regionalen Richtplan umgesetzt wurde. Der Richtplan wurde mit einem Aktionsplan ergänzt. Der Aktionsplan umfasst über 50 Massnahmenvorschläge, darunter eine ganze Reihe von Massnahmen in Form von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit. Da bei dieser Zusammenarbeit je nach Projekt andere Gemeinden beteiligt sein werden, war es weder zweckmässig noch möglich, einen NLA zu entwerfen, welcher den gesamten Massnahmenplan umfasst. Im Richtplan werden verschiedene Varianten aufgelistet, wie Gemeinden bezogen auf einzelne Massnahmen einen Lastenausgleich (resp. einen Kostenteiler) gestalten können.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei umfassenden Konzeptionen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung ist nach aufgaben- oder projektspezifischen Lösungen des NLA zu suchen. Auf diese Weise kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass nicht jede Gemeinde bei jedem Projekt mitwirkt.

- Bei diesem Modellvorhaben fanden während der Projektzeit Gemeinderatswahlen statt und es ergaben sich daraus mehrere personelle Wechsel. Dies erforderte einerseits zusätzliche Motivationsarbeit (die neuen Gemeinderäte mussten für dieses Projekt gewonnen werden), es führte andererseits aber auch zu neuem Schwung.

Die zwischen Neuenburger- und Bielersee gelegenen Gemeinden (Bild: Le Landeron) haben einen regionalen Richtplan erarbeitet.

3.6 | MIKROREGION HAUTE-SORNE: INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT UND RAUMPLANUNG

Sieben jurassische Gemeinden haben als Mikroregion Haute-Sorne unter anderem eine überkommunale Industriezone errichtet.

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Die sieben Gemeinden Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce und Undervelier haben im Rahmen des Modellvorhabens gemeinsam einen regionalen Richtplan erarbeitet. Die Zusammenarbeit sollte in Ergänzung zu den eigentlichen Inhalten einer Richtplanung auch eine überkommunale Industriezone, ein gemeindeübergreifendes Management von Industriebrachen und die Pflege der vorhandenen Bausubstanz umfassen. Für das Zusammenlegen der Industriezonen gewährte der Kanton einen Anreiz in Form eines Flächenbonus (Teilausgleich). Die Gemeinden beabsichtigten ausserdem, einen Nutzen-Lastenausgleich (NLA) zu erarbeiten. Die interkommunale Zusammenarbeit war von Beginn weg von der Idee einer mittelfristigen Fusion der beteiligten Gemeinden getragen.

Im Rahmen des Modellvorhabens konnten sowohl ein regionaler Richtplan als auch eine Regionale Arbeitsplatzzone (zone d'activités microrégionale, ZAM) in der Gemeinde Glovelier geschaffen werden. Die Ausarbeitung eines NLA-Modells erübrigte sich, da 2009 ein Komitee zur Vorbereitung und Konkretisierung der Gemeindefusion gegründet worden war.

2012 fusionierten fünf der sieben Gemeinden und bildeten ab 2013 die neue Gemeinde Haute-Sorne. Die (weder vorrangige noch rechtlich vorgeschriebene) Frage nach einem Ausgleich von Erträgen oder Lasten ist somit hinfällig geworden.

Die Zukunft der drei Gemeinden Boécourt, Haute-Sorne und Saulcy liegt in der Ausweitung der Arbeitsplatzzone. Dabei steht die Frage des Ausgleichs mit der Landwirtschaftszone auf der Agenda. Der Mechanismus für den Ausgleich der Erträge und Lasten abhängig von der Einwohnerzahl wird durch die Fusion nicht in Frage gestellt. Ein möglicher weiterer Schritt ist ein gemeindeübergreifendes Vorgehen bei der Planung (lokale Richtplanung, interkommunaler Sondernutzungsplan).

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

- Dass die Gemeindefusion von Beginn weg als Ziel formuliert war, vereinfachte die Lösungsfindung für die gemeinsame Arbeitsplatzzone und liess die Frage nach einem NLA (vom Zeitpunkt an, ab welchem die Fusion absehbar war) hinfällig werden.

- Umgekehrt wirkte die Zusammenarbeit im Rahmen des Modellvorhabens auch vertrauensbildend im Hinblick auf die geplante Fusion.

3.7 | ÜBERKOMMUNALE NUTZUNGSPLANUNG REGION THUN-INNERTPORT

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Im Rahmen des regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepts (RGSK) Thun-Oberland West verpflichtet der Kanton Bern die Regionen, geeignete grössere, zusammenhängende Flächen für die Arbeitsnutzung als regionale Arbeitsschwerpunkte festzulegen. Diese sollen an zentralen, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Standorten liegen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit bei den raumplanerischen Aufgaben zwischen den Gemeinden drängte sich auf, weil heute Standortmarketing und Raumplanung kaum aufeinander abgestimmt sind. Wirtschaftliche Aspekte haben bei der Raumplanung einen geringen Stellenwert. Zudem kann heute eine einzelne Gemeinde nicht mehr für alle Bedürfnisse (z. B. Industrie, Dienstleistung, Gewerbe, Einkauf, Freizeit usw.) gleichermassen und schnell genug geeignete Angebote bereitstellen. Dies muss in einem grösseren Perimeter wie der Agglomeration geschehen. Als Voraussetzung dafür müssen das Standortmarketing und die Nutzungsplanung überkommunal koordiniert erfolgen.

In der Agglomeration Thun wollte man insbesondere die Frage klären, ob sich nicht über den Weg einer überkommunalen Nutzungsplanung eine gemeinsame regionale Arbeitszone einrichten liesse. Als Projektrahmen wurde von 2008 bis 2011 ein Modellvorhaben realisiert, mit dem vier Hauptziele verfolgt wurden:

1. Erarbeiten und Aufzeigen von konkreten Entwicklungsszenarien für die effizientere und wirtschaftlich verbesserte, nachfrageorientierte überkommunale Nutzung freier Landreserven in der Agglomeration Thun. Aufgrund raumplanerischer und ökonomischer Kriterien sollte dabei insbesondere das Potential abgeschätzt werden, ob und wie ein regionaler Arbeitszonen-Pool eingerichtet werden kann.

2. Erarbeitung einer koordinierten Strategie von Raumplanung und Standortmarketing für Arbeitszonen in der Agglomeration Thun. Dabei sollte die Planung und das Marketing über das regionale Geoinformationssystem (RegioGIS Berner Oberland) verknüpft werden.

3. Ausarbeiten und Prüfen von konkreten finanziellen Ausgleichsmechanismen zur überkommunalen «Mobilisierung» und Nutzung von Industrie- und Gewerbezonen.

4. Überprüfen der Anwendung des Landumlegungsinstruments zum Abtausch von Zonen, zur Aus- und Umsiedlung von Betrieben oder für die spezifische Entflechtung von sich gegenseitig blockierenden Nutzungen.

Die Analyse der Arbeitszonen-Standorte der Stadt Thun und der vier Gemeinden Steffisburg, Spiez, Heimberg und Uetendorf kam zum Ergebnis, dass entgegen der anfänglichen Annahme in den peripheren Gebieten kaum mehr freie Arbeitszonen vorhanden sind und somit ein Abtausch oder eine überkommunale Umlegung von freien Flächen gar nicht mehr in Frage kommen. In der Konsequenz hat sich damit bestätigt, dass eine koordinierte Entwicklung und Nutzung der noch freien Reserven im Entwicklungsschwerpunkt Thun Nord sowie in den angrenzenden Gebieten eine Notwendigkeit ist und die einzige zukunftsorientierte Entwicklungsmöglichkeit darstellt.

Auf diesem Hintergrund hat das Modellvorhaben in folgenden vier Bereichen konkrete Ergebnisse ausgearbeitet:

- Definition einer konkreten Vision und Entwicklungsstrategie, die folgende Kernelemente beinhaltete: Klares Profil als hochwertiger und attraktiver Wirtschaftsstandort und Lebensraum mit primärer Ausrichtung auf Firmen im Bereich der Umwelttechnologie; regionale Konzentration der Arbeitszonen-Angebote; Ergänzung der Angebote mit flankierenden Dienstleistungen und Infrastrukturen.

- Erfassen, Analyse und Beurteilung der Arbeitszonenreserven: Aufgrund der fehlenden Reserven in den peripheren Agglomerationsgemeinden rückten Gebiete wie z. B. der Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Thun Nord in den Vordergrund, welche durch Verdichtung und Umnutzung über grössere Reserven verfügen;

- Definition eins regionalen Arbeitszonen-Pools (= AZ-Pool) bestehend aus dem Entwicklungsschwerpunkt Thun Nord sowie einigen angrenzenden Gebieten: Mit der

Schaffung eines überkommunalen Angebots soll die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsförderung, Standortmarketing und Raumplanung gestärkt werden. Der AZ-Pool bildet die Basis für den Standortwettbewerb und soll es ermöglichen, dass den vielfältigen Nachfragebedürfnissen entsprochen werden kann. Gleichzeitig bleiben die wenigen, noch verfügbaren Arbeitszonen innerhalb der Agglomerationsgemeinden für das heimische Binnengewerbe verfügbar. Im Gegenzug zur regionalen Konzentration der Arbeitszonen ist der ländliche Raum mittels einer landwirtschaftlichen Planung nachhaltig zu stärken und zu entwickeln.

- Aufzeigen und Einleiten einer konkreten Umsetzungsstrategie auf kommunaler Ebene: Ein wichtiges Teilresultat des Modellvorhabens war es, dass gegen Ende bereits

In der Region Thun-Innertport wurden alle Arbeitszonen erfasst. Die regional Bedeutsamen werden gemeinsam entwickelt.

konkrete Schritte eingeleitet wurden, damit die ausgearbeiteten Vorschläge tatsächlich umgesetzt werden. Dazu wurden die Projektergebnisse in 6 Anträgen zusammengefasst und den Exekutiven (Gemeinderat) der fünf beteiligten Gemeinden zur Genehmigung vorgelegt. Im Zeitraum von Juni bis September 2011 haben alle Gemeinden diese sechs Anträge praktisch einstimmig gutgeheissen:

1. Die Arbeitspapiere zum Modellvorhaben «Überkommunale Nutzungsplanung» mit der darin enthaltenen Vision und Entwicklungsstrategie und dem regionalen Arbeitszonen-Pool als Kernstück werden zur Kenntnis genommen.

2. Die Region Thun-Innertport und der Wirtschaftsraum Thun (WRT) werden beauftragt, die Umsetzung der Vision und Entwicklungsstrategie mit der Zielbranche «Umwelttechnologie» sowie die Schaffung eines regionalen Arbeitszonen-Pools zu konkretisieren und umzusetzen. Dabei ist zwingend ein regionales Arbeitszonen-Management vorzusehen, das einerseits den Arbeitszonen-Pool und andererseits Bedarf und Angebot für das Binnengewerbe beinhaltet.

3. Der Arbeitszonen-Pool konzentriert sich auf die Zielbranche «Umwelttechnologie». Die Einzonung von neuen Arbeitszonen ausserhalb des Arbeitszonen-Pools beschränkt sich auf den Bedarf des Binnengewerbes. Neueinzonungen für das Binnengewerbe sind in der Regel nicht grösser als 8–12 000 m^2. Bedarf und Angebot werden durch das regionale Arbeitszonenmanagement koordiniert.

4. Die Region Thun-Innertport und der Wirtschaftsraum Thun (WRT) werden beauftragt, als Trägerschaft für den regionalen Arbeitszonen-Pool und das Arbeitszonenmanagement (inkl. Binnengewerbe) die Bildung und den Aufbau einer gemeinsamen (privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen) Entwicklungsgemeinschaft unter Einbezug der Grundeigentümer in Angriff zu nehmen. Die Organisation dazu ist bis 2015 gegründet. Dabei ist auch zu prüfen, wie Grundstücke, Immobilien und/oder Infrastrukturen in diese Trägerschaft eingebracht werden können.

5. Die Region Thun-Innertport löst zusammen mit den betroffenen Gemeinden für den ländlichen Raum der beteiligten Gemeinden eine landwirtschaftliche Planung aus, deren Ergebnisse als Ergänzung in den bestehenden regionalen Landschaftsrichtplan TIP einfliessen sollen. Dazu gehört auch die suburbane Freiraumplanung.

6. Die gemeinsame Nutzungsplanung in der Agglomeration Thun ist analog des Vorgehens bei den Arbeitszonen in Abstimmung mit dem Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept (RGSK) und dem Agglomerationsprogramm Thun auf das Thema «Wohnen» mit Erarbeitung einer Wohnstrategie, der optimalen Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie Umnutzungen von Arbeitszonen auszudehnen. Dabei sind die gleichen Strukturen und Instrumente wie beim AZ-Management zu verwenden. Zusätzlich sind hier die Gemeinden Hilterfingen, Oberhofen, Seftigen, Uttigen und Thierachern miteinzubeziehen.

Anzumerken ist, dass 2012 die Region Thun-Innertport und der Wirtschaftsraum Thun (WRT) in die gemeinsame Organisation Entwicklungs-Raum Thun (ERT) zusammengeführt wurden. Damit wurde ein starkes Zeichen gesetzt, dass Regionalplanung und Wirtschaftsförderung eng zusammengehören.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Wille zu einer regionalen Lösung sowie die aktive Rolle und Beteiligung von Gemeindevertretern bildeten das solide Fundament, um sich auf neue, regionale Lösungen und deren Umsetzung zu verständigen.

- Die fehlenden Reserven verdeutlichten die Notwendigkeit, in einer gemeinsamen Strategie attraktive Angebote für eine nachhaltige Entwicklung zu bündeln. Mit der Bildung des AZ-Pools und dem gemeinsamen Management im Rahmen einer regionalen Betrachtung steht nun ein entsprechendes Instrument zur Verfügung.

- Der Umstand, dass die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit haben, in beschränktem Mass Flächen für den lokalen Bedarf auszuscheiden, vereinfachte die politische Entscheidungsfindung zur Bezeichnung der Flächen von regionaler Bedeutung.

- Wie sich die einzelnen regionalen Flächen inskünftig entwickeln lassen, hängt massgeblich von der Eigentümerstruktur ab. Die organisatorische Struktur zur Entwicklung und Vermarktung der Flächen muss von den bestehenden Besitzverhältnissen und den Interessen der Besitzer her angedacht und aufgebaut werden.

- Seitens der Beteiligten (Gemeinden und Eigentümer) bestand eine gewisse Skepsis zur Schaffung neuer Organisationen. Dennoch entstand zwischen den Gemeinden auch die Erkenntnis und der Konsens, dass es für eine erfolgreiche Vermarktung und Entwicklung des AZ-Pools eine minimale Grundstruktur braucht. Eine Schlüsselrolle wird dabei die neu aufgestellte Organisation Entwicklungs-Raum Thun (ERT) spielen.

- Die Umsetzung der dazugehörenden Entwicklungsstrategie lässt sich wegen der damit verbundenen Komplexität kaum in einem einzigen Schritt verwirklichen. Insbesondere die offenen rechtlichen Fragen zur Lockerung der Gemeindeautonomie im Bereich der Nutzungsplanung und zum Ausgleich von (finanziellen) Vor- und Nachteilen erfordern eine schrittweise Realisierung der Strategie. Damit sind die wichtigsten Voraussetzungen für eine funktionierende und anerkannte Trägerorganisation für den zentral gelegenen, regionalen Arbeitszonenpool gegeben.

- Die Frage nach der detaillierten Funktionsweise des flankierenden Nutzen-Lastenausgleichs stand nicht im Mittelpunkt. Wichtiger war es, über das Projekt genügend Vertrauen aufzubauen, dass im Falle von Ungleichheiten ein Ausgleich geschaffen wird.

- Bemerkenswert ist schliesslich, dass komplementär zur Bildung eines AZ-Pools auch beschlossen wurde, mittels einer landwirtschaftlichen Planung den ländlichen Raum zu stärken.

FAZIT

Es hat sich gezeigt, dass mit dem Modellvorhaben ein partizipativer Planungs- und Entscheidungsprozess über die vier Stufen Gemeinden-Region-Kanton-Bund hinweg realisiert werden konnte. Damit wurde es möglich, das Kernstück des regionalen Arbeitszonenpools – die Konzentration auf einige wenige definierte Arbeitsstandorte und ein Verzicht der Gemeinden auf die künftige Einzonung anderer, überkommunaler Arbeitszonen – relativ rasch soweit zu entwickeln, dass nun auch die konkrete Umsetzung folgen kann. Das Modellvorhaben hat gezeigt, dass für ein solches partizipatives Planungsvorgehen die bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen genügen. Grundvoraussetzung ist jedoch der Wille und das Verständnis bei allen Beteiligten für eine regionale Zusammenarbeit.

3.8 | RÄUMLICHE KOMPENSATIONSANSÄTZE IM VALLON DU NOZON

BESCHREIBUNG DES PROJEKTVERLAUFS

Das Modellvorhaben «Räumliche Kompensationsansätze im Vallon du Nozon» ist das einzige Projekt, beim dem eine gemeindeübergreifende Nutzungsplanung im Bereich der Wohnzonen realisiert wurde. Die Initiative für dieses Modellvorhaben kam vom Regionalverband Nord Vaudois. Das Projekt umfasst 10 Gemeinden des Vallon du Nozon mit rund 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Ein wesentlicher Anstoss zu diesem Projekt war eine Weisung im kantonalen Richtplan, gemäss der von den Gemeinden mit zu grossen Bauzonen bis ins Jahr 2018 erhebliche Rückzonungen verlangt werden. Aufgrund der tiefen Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungszuwachs von 8 % in den letzten 15 Jahren) und Bauzonenreserven, die für ein Bevölkerungswachstum von 35 % ausreichen würden, stand diese Region unter dem Druck der Rückzonung.

Das Modellvorhaben hatte zum Inhalt, die erforderlichen Rückzonungen soweit möglich durch Umlagerungen von Wohnzonen zu ersetzen. Dabei sollen Flächen an Stand-

Die Waadtländer Gemeinden des Vallon du Nozon haben interkommunale Nutzen-Lastenausgleichssysteme für Wohnzonen geprüft.

orten mit tiefem Nachfragepotential in ein zentrales, gut erschlossenes Neubaugebiet in Croy-Romainmôtier «verschoben» werden. Die Grundeigentümer, deren Bauland umgelagert wurde, erhalten in der neu geschaffenen Wohnzone Miteigentumsanteile im Wert ihres ursprünglichen Grundstücks. Dies ist für die Grundeigentümer insofern ein attraktives Angebot, als ihr schlecht verkäufliches Bauland an peripherer Lage in Wertanteile an einem Baugebiet mit höherem Nachfragepotential getauscht werden konnte.

Flankierend zur Frage der Abgeltung der Grundeigentümer (durch Miteigentumsanteile) wurde auch eine Abgeltung resp. ein Verteilschlüssel unter den beteiligten Gemeinden erarbeitet. Dabei soll ein gemeinsamer Regionalentwicklungsfonds geschaffen werden, welcher die Steuervorteile des neuen Quartiers gemäss den Investitionen und weiteren Kriterien umverteilt. Vom ursprünglichen Anspruch, dabei auch nicht monetäre Vor- und Nachteile zu berücksichtigen, musste dann aber aus Praktikabilitätsüberlegungen abgesehen werden.

ERFAHRUNGEN AUS DEM MODELLVORHABEN

Die Erfahrungen aus diesem Modellvorhaben lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es ist machbar, auch im Bereich der Wohnzonen gemeindeübergreifende Lösungen auf der Ebene der Nutzungsplanung zu finden.

- Dass der Kanton durch den kantonalen Richtplan hierzu Druck aufbaute und mit der gewählten Lösung die geforderte Rückzonung zu einem guten Teil durch eine weniger schmerzhafte Umlagerung ersetzt werden konnte, hat den Prozess zur Lösungsfindung massgeblich vereinfacht.

- In der Umsetzung waren dann aber doch viele private Eigentümer nicht bereit, ihr Grundstück gegen einen Anteilschein an der neu geplanten Zone einzutauschen. Die Lösung war für viele zu «abstrakt» und der Erfolg der neuen Zone zu wenig konkret fassbar. Einige von ihnen intensivierten Ihre Verkaufsbemühungen und konnten dank dem Nachfragedruck von der Genferseeregion letztlich doch Käufer finden.

4 | ERKENNTNISSE UND FOLGERUNGEN

Aus den in den Modellvorhaben gemachten Erfahrungen lassen sich auf verschiedenen Ebenen Erkenntnisse ableiten. Die Modellvorhaben zeigen, in welchen Themen der Raumplanung sich eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit gut realisieren lässt, resp. welche Themen in der Umsetzung eine grosse Herausforderung darstellen (Abschnitt 4.1). Weiter liefern die Modellvorhaben Erkenntnisse dazu, welche Bedeutung einem NLA bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zukommt (Abschnitt 4.2). Die Modellvorhaben liefern auch wertvolle Erkenntnisse über die Wirkungsweise und die Grenzen des Instruments des NLA (Abschnitt 4.3) sowie Hinweise zu Fragen der Begründung und der Verhältnismässigkeit des Einsatzes dieses Instruments (Abschnitt 4.4). Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben lassen sich auch im Hinblick auf die Gestaltung des Prozesses (Abschnitt 4.5) und die personellen Konstellationen (Abschnitt 4.6) auswerten.

4.1 | ERKENNTNISSE ZUR THEMATISCHEN BREITE DER MODELLVORHABEN

Aus den in Kapitel 3 beschriebenen Projektverläufen und den dabei gemachten Erfahrungen lassen sich – bezogen auf die Inhalte und die entsprechenden Diskussionen zu einem NLA – drei Arten gemeindeübergreifender Zusammenarbeit in der Raumplanung unterscheiden:

a) Zu gemeindeübergreifenden konzeptionellen Überlegungen der Raumentwicklung lässt sich unter den beteiligten Gemeinden vergleichsweise gut ein Konsens finden (gemeinsame Vorstellungen zu regional bedeutsamen Arbeitsplatzgebieten, gemeinsame Freiflächenplanung usw.). Eine gewisse Hürde besteht indessen darin, dass die Gemeinden diese Konzeption als behördenverbindlich erklären (z. B. Projekte Langenthal, Birstalstadt).

   Auf dieser Konkretisierungsebene stellt sich die Frage nach einem detaillierten NLA-Modell nicht. Nutzen und Lasten lassen sich noch zu wenig präzise bezeichnen, als dass sie sich quantifizieren resp. monetarisieren liessen. Es stellt sich jedoch die Frage nach dem Kostenteiler zur Begleichung der anfallenden Planungskosten.

   Ein interessanter Ansatz, der in den Projekten Langenthal und Birstalstadt verfolgt wurde, besteht darin, eine gemeinsame Finanzierung konkreter Umsetzungsmassnahmen vorzusehen. Beim Modellvorhaben in Langenthal wurden hierzu Mehrwertprojekte vorgeschlagen, bei der Birstalstadt ein von Gemeinden und Kanton gespiesener Freiflächenpool (Merhwertabgaben aus Auf-, Ein- oder Umzonungen) für die konkrete Umsetzung der Freiraumplanung.

b) Einen Schritt weiter gehen die Projekte, welche auch die Vermarktung der als regional bedeutsam eingestuften Flächen beinhalten (Thun, Eigenamt). Die Idee der gemeinsamen Vermarktung besteht darin, eine aus regionaler Sicht zweckmässige Nutzung der verfügbaren Flächen zu erreichen, möglicherweise mit einer spezifisch branchenmässigen Fokussierung (Cleantech-Cluster in Thun). Die Entscheidfindung für diese Art der Zusammenarbeit ist insofern anspruchsvoll, als hierzu auch die betroffenen Landeigentümer eingebunden werden müssen. Letztlich liegt es ja im Entscheid der Eigentümer, an wen sie ihr Land verkaufen wollen.

   Wie bei a) stellt sich auch in dieser Situation die Frage nach dem Kostenteiler für die Planungsarbeiten und für das gemeinsame Marketing. Ergänzend hierzu stellt sich aber auch die Frage, welche der beteiligten Gemeinden und Eigentümer in welchem Masse von dieser gemeinsamen Anstrengung profitieren werden. Der zu verhandelnde Kostenteiler wird in dieser Situation auch den absehbaren Nutzen mit berücksichtigen müssen, wie dies im Projekt im Eigenamt der Fall war.

c) Am anspruchsvollsten zu realisieren ist eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit auf der Ebene der Nutzungsplanung, wobei noch unterschieden werden kann zwischen der Situation, in der aus gemeindeübergreifender Optik neue (gemeinsame) Einzonungen vorgenommen werden und der Situation, bei der eine Umschichtung oder Neuverteilung bereits bestehender Bauzonen angestrebt wird (inkl. Rückzonungen). Letzteres entspricht den Beispielen Vallon du Nozon und Thal.

Auf dieser Ebene der Zusammenarbeit können Nutzen und Lasten, die den Gemeinden resp. den Landeigentümern entstehen, am konkretesten bezeichnet und quantifiziert werden. Dementsprechend sind auch die NLA-Modelle, die bei diesen Projekten zur Diskussion stehen, sehr differenziert. Sie berücksichtigen viele der Aspekte, welche in Kapitel 2.1 summarisch dargestellt wurden.

Auf der Ebene der gemeindübergreifenden Nutzungsplanung wird es einfacher sein, Lösungen im Bereich der Arbeitsplatzgebiete zu finden als im Bereich von Wohnzonen. Dies hat mehrere Gründe: Das Verständnis, dass nicht jede Gemeinde geeignete Flächen für grössere Arbeitsplatzgebiete hat, ist auch bei Gemeindebehörden recht breit verankert. Arbeitsplatzflächen sind aus Sicht der Gemeinde bezüglich der Steuererträge in der Regel auch weniger interessant als Wohnzonen. Zudem spielen bei Arbeitsplatzzonen die nicht monetarisierbaren Aspekte wie ein mögliches Engagement der zugezogenen Personen in Vereinen, im politischen Leben usw. eine kleinere Rolle. Dass eine gemeindeübergreifende Nutzungsplanung im Bereich der Wohnzonen sehr schwierig (oder nur unter bestimmten Voraussetzungen) zu realisieren ist, zeigt auch die Tatsache, dass sich von den acht Modellvorhaben nur eines (Vallon du Nozon) in diesem Bereich bewegte und der Auslöser hierzu eine klare Vorgabe seitens des Kantons war.

In mehreren der untersuchten Modellvorhaben wurde vom anfänglichen Anspruch einer gemeindeübergreifenden Nutzungsplanung mit entsprechendem NLA abgerückt und die Zusammenarbeit verschob sich im Projektverlauf mehr auf eine konzeptionelle Ebene resp. auf die Ebene einer gemeindeübergreifenden Vermarktung der verfügbaren Flächen. Dies ist sicher auch Ausdruck des unterschiedlichen Schwierigkeitsgrades der Entscheidfindung zwischen den drei bezeichneten Arten der Zusammenarbeit.

4.2 | ERKENNTNISSE ZUR BEDEUTUNG EINES NLA BEI EINER GEMEINDEÜBERGREIFENDEN RAUMPLANUNG

Wenn die Thematik des NLA ausschliesslich unter dem Aspekt der Nützlichkeit zur Förderung gemeindeübergreifender Raumplanung gesehen wird, so ist es richtig und zielführend, die Option eines NLA von Beginn weg in jedem Projekt mitzudenken. Die Hauptwirkung von NLA-Modellen liegt in ihrer Ankündigung. Die beteiligten Gemeinden und Eigentümer sind nur dann bereit, sich auf Diskussionen der gemeindeübergreifenden Raumplanung einzulassen, wenn sie die Sicherheit haben, dass ihnen allfällige Nachteile abgegolten werden. Zum Zeitpunkt des Starts der Arbeiten sind diese aber noch nicht absehbar, weshalb es ein Versprechen auf einen angemessenen NLA braucht. Wenn es dank dem in Aussicht stellen eines Nutzen-Lastenausgleichs möglich wird, Prozesse der gemeindeübergreifenden Raumplanung zu starten, liegt bereits darin eine bemerkenswerte Wirkung – unabhängig davon, ob sich ein solches Modell im Projektverlauf dann als erforderlich erweist oder nicht.

Die Diskussion über einen allfälligen NLA hat auch eine vertrauensbildende Wirkung. Die durchaus legitimen, aber oftmals noch vagen Befürchtungen und Vorbehalte einzelner Gemeinden können dank diesen Diskussionen geäussert und ernst genommen werden. Dies schafft eine vertrauensvolle Basis für die beabsichtigte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden.

4.3 | ERKENNTNISSE ZUR WIRKUNGSWEISE UND DEN GRENZEN DES INSTRUMENTS DES NLA

Aus der Sicht der Raumplanung ist der NLA ein Mittel zum Zweck. Er ist ein Instrument, die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung zu ermöglichen oder zu erleichtern. Im Rahmen der Modellvorhaben wurden hierzu Erfahrungen gesammelt. Den Gemeinden können bei der gemeindeübergreifenden Raumplanung aber auch Vor- und Nachteile entstehen, die sich mit einem NLA nicht ausgleichen lassen.

Die Modellvorhaben zeigen, dass der NLA auf leicht monetarisierbare Vor- und Nachteile begrenzt ist. Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung kann für die beteiligten Gemeinden sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Kostenseite gut monetarisierbare Auswirkungen haben. Am augenfälligsten ist dies im Bereich der Wohnzonen, wo die Gemeinden durch neue Einwohner auch mit zusätzlichen Steuereinnahmen rechnen dürfen. Mit einem geeigneten NLA sollen solche Bevorteilungen und Benachteilungen ausgeglichen oder zumindest abgefedert werden.

Es gibt aus der Optik der Gemeinden aber auch Argumente für oder gegen eine solche Zusammenarbeit, die sich nur schlecht monetarisieren lassen oder gänzlich ausserhalb des finanziellen Bereichs liegen. In dem Masse, wie solche Argumente beim politischen Entscheidungsprozess im Vordergrund stehen, wird das Instrument des NLA nicht greifen. Nachstehend sind – gestützt auf die in den Modellvorhaben gesammelten Erfahrungen – einige Aspekte aufgelistet, die ausserhalb der Reichweite eines NLA liegen und als Stolpersteine oder Hemmnisse für eine gemeindeübergreifende Raumplanung wirken können:

- Seitens des lokalen Gewerbes kann erheblicher Druck auf die Gemeindeexekutive bestehen, dass Bauzonen in der eigenen Gemeinde ausgeschieden und nicht den Nachbargemeinden übertragen werden. Dieser Druck kann sowohl seitens des Baugewerbes wie seitens des Detailhandels und der haushaltsbezogenen Dienstleistungen spürbar sein.

- Eine vergleichbare Erwartungshaltung wird auch von den Landeigentümern geäussert werden, deren Land zwar noch nicht eingezont ist, aber gute Aussichten auf eine künftige Einzonung hat.

- Für die Gemeindebehörden stellt das Thema der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in der Raumplanung kein vordringlicher Handlungsbedarf dar. Dieses Thema aufzugreifen bedeutet, sich auf eine langwierige und konfliktträchtige Arbeit einzulassen, zu der man von niemandem konkret gedrängt wird. Ein kurzfristiger Nutzen – auch im Sinne einer Verbesserung der Chancen einer Wiederwahl – ist damit nicht verbunden.

- Das Ausscheiden von neuen Wohnzonen (oder der Verzicht darauf) hat für die Gemeinde nicht nur finanzielle Konsequenzen. Die Neuzuzüger sind auch Einwohnerinnen und Einwohner, die sich in den Vereinen engagieren, die evtl. politische Ämter übernehmen oder auf andere Weise am gesellschaftlichen Leben der Gemeinde teilnehmen. Auf dieses Potential verzichtet eine Gemeinde nur ungern.

- Die gemeindeübergreifende Planung ist schwierig in die politischen Prozesse auf Gemeindeebene einzubinden. Einzelne Gemeinden haben möglicherweise gleich eine Gesamtrevision der Ortsplanung abgeschlossen und bei anderen ist sie überfällig. So ist der Zeitpunkt für die Diskussion zur Zusammenarbeit für die einen äusserst ungünstig, für die anderen hingegen ideal.

- Gemeindepolitiker müssen und wollen Erfolge ausweisen können. Die Ansiedelung einer neuen Unternehmung oder die Einweihung eines neuen Bauwerks (Wohnen oder Gewerbe) sind gute Gelegenheiten, den Erfolg der Gemeindebehörde zu präsentieren. Für diese Art von Erfolgsausweis braucht es aber Bauland in der eigenen Gemeinde.

NLA-Modelle greifen nur dann, wenn ein klarer Wille zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden vorhanden ist. Dieser Wille kann durch äusseren Druck oder durch eine ausgeprägte regionale Sichtweise der beteiligten Gemeinden begründet sein.

Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen, dass sich das Instrument des Nutzen-Lastenausgleichs im Bereich der Raumplanung besser bezogen auf Einzelprojekte als auf Gesamtlösungen anwenden lässt. Für die Gestaltung und Bemessung eines NLA gibt es eine Vielzahl von Kriterien zu berücksichtigen. Für die am NLA beteiligten Parteien stehen – aufgrund ihrer spezifischen Interessen – jeweils andere Kriterien im Vordergrund. Je mehr Parteien mit anders gewichteten Interessen in einem solchen Projekt involviert sind, desto schwieriger wird es, einen von allen Parteien als gerecht empfundenen NLA zu finden. Klar abgrenzbare (Einzel-)Projekte lassen sich somit eher realisieren als grossflächige Gesamtlösungen. Diese Aussage findet u. a. auch beim Projekt Entre-deux-lacs Bestätigung. In diesem Projekt wird empfohlen, die finanziellen Ausgleichs-

mechanismen auf einzelne Massnahmen und nicht auf das Gesamtpaket der vorgeschlagenen Zusammenarbeit zu beziehen. Dies hat seinen Grund u. a. auch darin, dass nicht bei jeder Massnahme alle Gemeinden beteiligt sind.

Die Modellvorhaben zeigen weiter, dass einfache Lösungen eher realisierbar sind und Wirkung entfalten können als komplizierte, sehr detaillierte Konstrukte. Ein bis ins Detail «gerechter» NLA wird es nicht geben und die durch eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in der Raumplanung entstehenden Vor- und Nachteile werden sich über die Jahre auch verändern. Ein NLA kann somit immer nur die Spitzen von Ungleichheiten brechen, und die Zusammenarbeit setzt zwingend ein gewisses Mass an Solidarität voraus. Vor diesem Hintergrund sind stark ausdifferenzierte Modelle auch wenig zweckmässig.

4.4 | ERKENNTNISSE ZUR BEGRÜNDUNG RESPEKTIVE ZUR VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT EINES NLA

Dieses Teilkapitel beschäftigt sich mit der Frage, wo die Schwelle anzusetzen ist, ab der ein Nutzen-Lastenausgleich gerechtfertigt ist resp. inwiefern gewisse Ungleichheiten ohne Ausgleich in Kauf genommen werden sollen. Diese Fragen können hier nicht vollständig beantwortet werden. Es soll aber verdeutlicht werden, entlang welcher Kriterien nach Antworten auf diese Fragen gesucht werden müsste.

Ein Kriterium ist die Verhältnismässigkeit im Vergleich zu anderen Instrumenten der Raumplanung. In der Raumplanung wird auf kantonaler und regionaler Ebene mit Richtplänen gearbeitet. Die Richtpläne werden für die Behörden verbindlich erklärt. Durch die Richtplanung werden einzelnen Gemeinden oder Gemeindegruppen unterschiedliche Entwicklungspotentiale zugewiesen. Dies wirft bei den Gemeinden (insbesondere bei denen, die dadurch in ihren Perspektiven eingeschränkt werden) naheliegender Weise die Frage nach einem Lastenausgleich auf. Bis anhin ist es jedoch nicht üblich, dass im Kontext der gesetzlich verlangten Richtplanung ein speziell darauf bezogenes NLA-Modell implementiert wird. Vom Grad der Benachteiligung her gesehen drängt sich somit auch bei denjenigen Modellvorhaben (freiwillige gemeindeübergreifende Zusammenarbeit), welche eine Lösung mit dem Konkretisierungsgrad von Richtplänen realisierten, kein Lastenausgleich auf. Dies gilt insbesondere für diejenigen Konzeptionen, die von den beteiligten Gemeinden nicht (oder noch nicht) als behördenverbindlich angenommen wurden.

Ein zweiter Zugang ergibt sich über den Charakter, welcher die abzugeltenden Lasten aufweisen. Die Lasten können sehr unterschiedlicher Natur sein und es lohnt sich, den «Charakter» der vermeintlichen Lasten im Hinblick auf die Notwendigkeit oder Dringlichkeit eines NLA genauer zu betrachten. Bei den analysierten Modellvorhaben hatten die diskutierten Lasten stark unterschiedliche Ausprägungen. Daraus lässt sich gut nachzeichnen, wie die Diskussionen über zum NLA in den Projekten gelaufen sind.

- Lasten in Form von zusätzlich anfallenden Kosten: Dieser Typ von Lasten besteht beispielsweise darin, dass der Standortgemeinde eine regionalen Arbeitsplatzzone Kosten der Groberschliessung entstehen, die nicht oder nicht vollumfänglich an die Eigentümer überwälzt werden können (z. B. eine nicht kostendeckende Buslinie). Solche Lasten lassen sich gut quantifizieren und in die Berechnungen zu einem NLA einbeziehen.

- Lasten in Form von Beeinträchtigung der Standortqualität: Durch die Schaffung grösserer regionaler Zonen für Arbeiten oder auch für Wohnen werden sich die Verkehrsflüsse ändern, was lokal zu Beeinträchtigungen der Standortattraktivität (Wohnqualität) führen kann. In vergleichbarer Weise kann ein grösseres Arbeitsplatzgebiet auch über Lärmemissionen oder über eine Beeinträchtigung der Aussicht die Qualität bestimmter Standorte mindern. Solche Lasten sind vergleichsweise schwer quantifizierbar. Sie können allenfalls über Veränderungen der Grundstückpreise geschätzt werden. Die Arbeitsplatzgebiete, welche die bezeichneten Beeinträchtigungen begründen, führen auf der anderen Seite aber auch zu einer Erhöhung der Standortattraktivität. Diese besteht in Form einer Ausweitung des Arbeitsplatzangebots. Dieser Nutzen fällt jedoch – bedingt durch die heutige Pendlermobilität – deutlich grossflächiger an als die bezeichneten negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität.

- Lasten in Form von Verzicht auf die Nutzung gegebener Entwicklungspotentiale: Dem Grundmuster der gemeindeübergreifenden Nutzungsplanung folgend besteht eine

typische Last darin, dass eine Gemeinde Teile ihrer bereits rechtsgültigen, unüberbauten Bauzonen zugunsten einer Konzentration der Flächen auf die regional betrachtet optimalen Standorte in die landwirtschaftliche Nutzung zurückführt. Damit ist in zweifacher Hinsicht eine Last verbunden.

a) Durch die Rückzonung entsteht eine Wertverminderung bei den betroffenen Grundstücken. Die Eigentümer werden hierzu nur Hand bieten, wenn sie eine entsprechende Entschädigung erhalten. Eine Rückzonung ohne Entschädigung und gegen den Willen der Eigentümer wird an einer Gemeindeversammlung kaum eine Chance haben. Wenn sich das Land im Besitz der Gemeinde oder des Kantons befindet, ist die Situation etwas einfacher. Planungsbehörde und betroffene Eigentümer fallen dann zusammen, womit eine gewichtige Interessensdivergenz wegfällt. Dies war beim Modellvorhaben im Thal der Fall. Besitzer der Fläche, die als Reservezone für Arbeitsplatzgebiete fallen gelassen wurde, ist der Kanton Solothurn. Da diese Fläche als Reservegebiet formell nicht Bau- sondern Landwirtschaftszone war, stellte sich zudem die Frage der materiellen Entschädigung nicht direkt. Eine Rückzonung privater Grundstücke wurde im Rahmen der untersuchten Modellvorhaben nur beim Projekt Vallon du Nozon realisiert. Die privaten Eigentümer erhielten als Entschädigung für den Wertverlust ihres Landes Anteilsscheine am neu zu entwickelnden Quartier zwischen Romainmôtier und Croy in Aussicht gestellt.

b) Eine zweite Last kann damit begründet werden, dass durch die Rückzonung auf ein Entwicklungspotential verzichtet wird. Durch die Überbauung der noch freien Parzelle könnten Bauleistungen erbracht werden und durch die künftigen, zusätzlichen Einwohner entstünden zusätzliche Umsätze bei den lokalen Detaillisten. Es sind genau diese Potentiale, die dazu führen, dass viele Gemeindebehörden die Begriffe von Entwicklung und Wachstum als Synonyme verwenden. Bei privaten Eigentümern von nicht überbauten Parzellen in der Wohnzone gibt es oftmals die Situation, dass diese Flächen für die Kinder aufgespart werden. In dieser Situation ist eine allfällige Rückzonung nicht nur ein «materielles Geschäft» sondern es werden darüber hinaus individuelle «Entwicklungspfade» beeinträchtigt. Solche Diskussionen wurden im Kontext der Rückzonungen im Projekt Vallon du Nozon diskutiert.

Bei beiden bezeichneten Formen von Lasten gilt es noch einen weiteren Aspekt zu berücksichtigen, welcher die Härte der Last relativieren kann. Der Wert eines Grundstücks kann nur dann realisiert werden, wenn hierzu auch eine Nachfrage besteht. Ein Verzicht auf nahezu unverkäufliches Land wiegt weniger schwer als ein Verzicht bei grosser Nachfrage. Dies wird auch im Projekt Vallon du Nozon mit eine Überlegung gewesen sein. Wie alle strukturschwachen Regionen hat auch die Region Vallon du Nozon» seit einigen Jahren ein stagnierendes Bevölkerungswachstum und einen Verlust von Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Gleichzeitig bestanden Bauzonenreserven von über 35 % der gesamten Bauzonen. In der beschriebenen Situation war Verzicht ein Stück weit hypothetischer, die in Aussicht gestellte Entschädigung hingegen materieller Natur!

Die hier gemachten Ausführungen geben keine ausreichenden Hinweise für eine sachlich begründete, klare Trennlinie zwischen Notwendigkeit und Nicht-Notwendigkeit eines NLA. Diese Frage erfordert weitere Abklärungen und Überlegungen. Letztlich wird es eine normative und nicht eine rein sachlich begründete Entscheidung sein.

4.5 | ERKENNTNISSE ZUM PROZESS GEMEINDEÜBERGREIFENDER ZUSAMMENARBEIT IN DER RAUMPLANUNG

In Ergänzung zu den inhaltlichen Aspekten, welche für den Erfolg oder Misserfolg gemeindeübergreifender Raumplanung mit NLA bedeutsam sind, hat auch die Prozessgestaltung grossen Einfluss auf den Erfolg dieser Projekte. Gestützt auf die Erfahrungen in den Modellvorhaben wurden hierzu im Workshop folgende Punkte angesprochen:

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor wird in einer partizipativen Vorgehensweise gesehen. Nicht nur die Landeigentümer, sondern auch die anderen «Stakeholder» sollen von Beginn weg in geeigneter Form in das Projekt eingebunden werden. In welcher Verbindlichkeit welcher Stakeholder eingebunden wird, ist situationsbedingt (resp. gestützt auf die konkrete Akteurskonstellation) zu entscheiden.

Ein von Beginn weg partizipativ konzipierter Prozess schafft eine gute Voraussetzung, dass sich im Projektverlauf eine gemeinsame Sichtweise zur Thematik entwickelt. Ein solches gemeinsames Problemverständnis kann nicht einfach kommuniziert werden. Es muss sich entwickeln können. Wichtig wird dies in den fortgeschrittenen Projektphasen. Wenn die Diskussion über auszugleichende Nutzen und Lasten geführt wird, kann eine gemeinsame Sichtweise den hierfür erforderlichen «Kitt» bilden und sicher stellen, dass das eigentliche Ziel trotz aller unterschiedlichen Interessen nicht aus den Augen verloren geht.

Ein weiterer prozessbezogener Aspekt ist der Zeitpunkt, in welchem ein solches Projekt lanciert wird. Bezüglich des Zeitpunktes kann ein Hindernis darin liegen, dass die beteiligten Gemeinden einen sehr unterschiedlichen Stand in ihren Ortsplanungen aufweisen. Eine Gemeinde, die erst kürzlich eine umfassende Ortsplanungsrevision abgeschlossen hat, wird weniger Bereitschaft zeigen, in einen entsprechenden Prozess einzusteigen als eine Gemeinde, welche bezüglich ihrer Ortsplanung einen konkreten Handlungsbedarf aufweist.

Als hilfreich erwies es sich bei den Modellvorhaben, wenn die Spielregeln der Zusammenarbeit gleich zu Beginn des Projekts geklärt wurden. Dies betrifft Fragen der Transparenz, des Protokollwesens und insbesondere die Frage, wie in dieser Projektorganisation Entscheide gefällt werden. Kommen sie im Mehrheitsverfahren zu Stande oder braucht es die Zustimmung eines jeden Beteiligen? Wer entscheidet zu welchen Fragen? Ein wichtiger Punkt ist auch, dass die Beteiligten wissen, zu welchem Zeitpunkt «Exit-Optionen» bestehen. Das Wissen darüber, dass es zu einem bereits definierten Zeitpunkt die Möglichkeit gibt auszusteigen ohne «Spielverderber» zu sein, öffnet den Beteiligten den Raum, sich auf den Prozess einzulassen. Die Klärung der Spielregeln ist deshalb besonders wichtig, weil es bei derart komplexen Prozessen oftmals nicht möglich (und auch nicht sinnvoll) ist, die Projektschritte im Sinne von verbindlichen Meilensteinen bis zum erfolgreichen Ende zu planen. Der Projektverlauf muss sich vielmehr den Gegebenheiten anpassen, die sich im Verlauf des Projekts ergeben. Die dadurch entstehende «Unsicherheit» kann durch verbindliche Spielregeln aufgefangen werden.

Jedes Projekt entwickelt seine spezifische Dynamik, die von den beteiligten Personen geschaffen und getragen wird. Längere Pausen oder Unterbrüche, wie auch personelle Wechsel können die Dynamik brechen und das Projekt ins Stocken bringen. Entsprechende Erfahrungen wurden im Projekt Langenthal gemacht sowie (mit langen Bewilligungsverfahren) im Thal.

Auch der Aspekt der Legislaturzyklen muss beachtet werden. Letztlich verhandeln und entscheiden Politiker über solche Projekte. Und Politiker haben immer auch eigene Ziele, die verfolgt werden. In diesem Sinn müssen die Zeit der Verhandlung und die Dauer der Vereinbarung auch auf die (möglicherweise unterschiedlichen) Legislaturzyklen der involvierten Parteien abgestimmt sein (z. B. Eigenamt).

Als wichtig erwies es sich in den Modellvorhaben, die von der Planung betroffenen Grundeigentümer zum richtigen Zeitpunkt einzubinden. Je nach Projektinhalt wird der richtige Zeitpunkt ein anderer sein. Im Fall der gemeinsamen Vermarktung von regional bedeutsamen Flächen (insbesondere im Bereich der Arbeitsplatzgebiete) drängt sich ein frühzeitiger Einbezug der Eigentümer auf (Projekte Eigenamt, Thun, Langenthal). Die Eigentümer müssen die Idee mittragen, dass beispielsweise in Thun ein Schwerpunkt im Bereich von Cleantech gelegt werden soll. Sie müssen sich auch auf gewisse Grundsätze einigen können, an was für Unternehmungen Land verkauft oder nicht verkauft werden soll (wie dies im Beispiel Thal im Gemeindevertrag festgehalten ist). Letztlich treten die Eigentümer

gewisse Kompetenzen an die Organisation ab, welche die Vermarktung vornimmt. Sie müssen dies in ihren internen Entscheidungsstrukturen absichern können. Es ist durchaus denkbar, dass ein grosser institutioneller Landeigentümer durch interne Abläufe und Richtlinien so stark gebunden ist, dass wenig Spielraum für eine einheitliche regionale Vermarktung besteht.

Ein weiteres Argument für einen frühzeitigen Einbezug der Landeigentümer ergibt sich in Bezug auf den NLA selber. Da es DEN richtigen NLA nicht gibt und ein NLA immer das Resultat eines Verhandlungsprozesses ist, sollten die Landeigentümer bei dessen Erarbeitung (Festlegung der Kriterien und der Bemessungsgrundlagen) mitwirken können. So kann ein auf die spezifische Situation zugeschnittener NLA erarbeitet werden.

Die beschriebene Erfahrung wurde beispielsweise auch im Projekt Vallon du Nozon gemacht. In diesem Projekt hat man lange nur auf der Ebene der Behörden gearbeitet und den Einbezug der Bevölkerung und Eigentümer etwas «verschlafen». Entsprechend liefen dann die Gespräche mit den über 100 Eigentümern (ca. 50% Auswärtige ohne Bezug zum Ort) relativ harzig. Es ist dabei aber auch zu berücksichtigen, dass die Vermittlung der Thematik an «Planungs-Laien» grundsätzlich recht schwierig ist.

4.6 | ERKENNTNISSE ZU PERSONELLEN ASPEKTEN

Wie bereits im Erfahrungsaustausch vom 11. September 2008 festgehalten (Bundesamt für Raumentwicklung, 2008), hängt der Erfolg von Projekten der gemeindeübergreifenden Raumplanung stark von einzelnen Persönlichkeiten ab. Es braucht Fahnenträger, welche die Idee mit Überzeugung vertreten und die anderen Akteure motivieren können. Aus den untersuchten Modellvorhaben lässt sich kein allgemein gültiges Muster ableiten, wer idealerweise als Fahnenträger voranschreitet.

Vergleichbar mit den Prozessen zu allfälligen Gemeindefusionen kann es auch bei Projekten der gemeindeübergreifenden Raumplanung mehrere Anläufe brauchen, bis sich eine ausreichend tragfähige, gemeinsame Problemsicht ergibt. Bezogen auf die personellen Aspekte kann dies bedeuten, dass einer «ersten Generation» von Initianten kein Erfolg beschieden ist und es einen zweiten oder dritten Anlauf mit neuen Personen braucht. Diese Erfahrung wurde im Projekt der Birstalstadt gemacht.

Eine partikuläre personelle Konstellation bestand beim Modellvorhaben im Thal. Das Zugpferd dieses Projekte war in mehreren Funktionen in das Projekt involviert: Als Präsident des regionalen Planungsverbandes, als Präsident der Gemeinde, welche Land zugunsten der Zentrumsgemeinde auszonte und als Mitarbeiter des kantonalen Raumplanungsamtes (in dieser Funktion allerdings nicht direkt ins Projekt involviert). Diese Personalunion war zweifelsohne ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Projekt im Thal. Dieser personelle Erfolgsfaktor lässt sich nicht ohne weiteres verallgemeinern. Er ist aber ein schönes Beispiel um zu illustrieren, dass projektspezifisch nach geschickten Funktions- und Rollenverteilungen gesucht werden muss.

5 | EMPFEHLUNGEN

5.1 | EMPFEHLUNGEN ZUHANDEN DER BUNDESVERWALTUNG

▶ FOKUSSIERUNG WEITERER MODELLVORHABEN AUF PROJEKTE, BEI WELCHEN AUF DER EBENE DER NUTZUNGSPLANUNG UMZONUNGEN ZUGUNSTEN EINER REGIONALEN OPTIMIERUNG DER FLÄCHENNUTZUNGEN VORGENOMMEN WERDEN

Die untersuchten Modellvorhaben bezogen sich entweder auf die Erarbeitung von konzeptionellen Vorstellungen zur künftigen räumlichen Entwicklung einer Region, auf eine zielgerichtete und koordinierte Vermarktung verfügbarer Arbeitsplatzflächen oder auf eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im engeren Bereich der Nutzungsplanung. Letzteres ist am anspruchsvollsten und hierzu gibt es auch noch am wenigsten Beispiele und Erfahrungen. Die Nutzungsplanung ist aber letztlich die Ebene, auf der auch die konzeptionellen Arbeiten ihren Niederschlag finden müssen. Bei der Zusammenarbeit auf der Ebene der Nutzungsplanung ist auch die Bedeutung und Notwendigkeit eines NLA am grössten.

▶ BEI KÜNFTIGEN MODELLVORHABEN DIE EINBINDUNG DER GRUNDEIGENTÜMER STÄRKER THEMATISIEREN

Ein kritischer Punkt der analysierten Modellvorhaben ist die Tatsache, dass die betroffenen Grundeigentümer erst zu einem späten Zeitpunkt in die Arbeiten einbezogen wurden. Dies birgt die Gefahr, dass sich die Planungen nicht umsetzen lassen. Erfolgt – wie im vorangehenden Punkt vorgeschlagen – eine Fokussierung auf Projekte mit konkreten Umzonungen (Ebene Nutzungsplanung), wird ein frühzeitiger Einbezug der betroffenen Landeigentümer zentral wichtig.

▶ DEN MODELLVORHABEN DIE FÜR SO KOMPLEXE PROZESSE ERFORDERLICHE FLEXIBILITÄT BELASSEN

Sämtliche Modellvorhaben zum Thema des NLA haben im Projektverlauf massgebliche inhaltliche Veränderungen erfahren. Dies hat mit dem Charakter von Modellvorhaben, bei welchen neue Wege beschritten werden, zu tun. Projekte mit so vielen unbekannten Faktoren und einer so grossen Anzahl beteiligter Personen und Institutionen (Gemeinden) lassen sich nicht im Sinne eines klassischen Projektmanagements führen. Es braucht die Möglichkeit, auf veränderte Situationen einzugehen und die gewonnenen Erkenntnisse laufend in das weitere Vorgehen mit einzubeziehen. Dass den Modellvorhaben diese Flexibilität gegeben wurde, ist eine grosse Qualität dieses Programms. Durch das Reporting und den institutionalisierten Erfahrungsaustausch kann gleichwohl die gewünschte Qualität der Arbeiten eingefordert werden.

▶ ERARBEITUNG EINES LEITFADENS ZUR GEMEINDEÜBERGREIFENDEN ZUSAMMENARBEIT IN DER RAUMPLANUNG UND ZUR KONZEPTION ENTSPRECHENDER NLA-MODELLE.

In diesem Leitfaden können die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben künftigen Gemeindegruppen und Projektträgern auf praxisnahe Weise mit auf den Weg gegeben werden.

▶ BEGRIFFLICHE UNTERSCHEIDUNG ZWISCHEN «KOSTENTEILER» UND «NUTZEN-LASTENAUSGLEICH» PRÜFEN

Der Begriff des Nutzen-Lastenausgleichs wurde in den untersuchten Modellvorhaben in einem breiten Sinne verwendet und umfasst sowohl vergleichsweise überschaubare Modelle eines Kostenteilers für eine gemeinsame Aufgabe (z. B. Aufteilung der Planungskosten oder Aufteilung der Kosten für eine gemeinsame Vermarktung) wie auch komplexe Modelle, bei welchen im Zusammenhang mit Ein- und Auszonungen verschiedene Nutzen- und Lastenaspekte berücksichtigt werden müssen. Mit der in der ersten Empfehlung vorgeschlagenen Fokussierung auf die Ebene der Nutzungsplanung könnte auch die begriffliche Unterscheidung in «NLA-Modelle» und «Kostenteiler» vorgenommen werden.

5.2 | EMPFEHLUNGEN ZUHANDEN KÜNFTIGER PROJEKTTRÄGER

▶ PROZESSGESTALTUNG IM SINNE EINES AGILEN PROJEKTMANAGEMENTS

In Kapitel 4.1 sind unter den Abschnitten zu den prozessorientierten und den personellen Aspekten einige Punkte aufgeführt, welche von den Projektträgern bei der Konzeption und Führung solcher Projekte von Nutzen sein können (vgl. Kap. 4.1.3 und 4.1.4). Generell gesprochen gelten für derartige Projekte die Grundsätze eines agilen Projektmanagements, bei welchem der Gestaltung des Prozesses, der Bildung einer gemeinsamen Vision und dem kontinuierlichen Anpassen des Prozesses an die gewonnenen Erkenntnisse grosse Aufmerksamkeit geschenkt wird. Nachstehend wird hierzu ein Punkt speziell hervorgehoben, der sich als «learning» bei mehreren der untersuchten Projekte ergab:

▶ DEN EIGENTLICHEN PROJEKTEN EINE MACHBARKEITSSTUDIE VORSCHALTEN

Mehrere der untersuchten Modellvorhaben erfuhren bereits in einer frühen Projektphase eine deutliche inhaltliche Reduktion resp. Fokussierung. Stellvertretend hierfür seien die Projekte in Thun und im Thal erwähnt. Es wurde recht schnell ersichtlich, welche Flächen für die Stossrichtung des Projektes in Frage kommen und welche Gemeinden hierfür als Partner mitwirken müssen. Diese «Triage» könnte im Sinne eines Vorprojekts oder einer Machbarkeitsstudie den eigentlichen Projekten vorangestellt werden. Damit liessen sich die Erwartungen an das Projekt präziser formulieren und die Projektorganisation könnte gezielter auf das Machbare abgestimmt werden.

▶ DIE BEMESSUNG DES NUTZEN-LASTENAUSGLEICHS AUF DIE ERFAHRUNGEN EINER ERSTEN BETRIEBSPHASE ABSTÜTZEN

In vielen Fällen haben die einzelnen Komponenten eines NLA insofern hypothetischen Charakter, als die Höhe der Beträge beim Entscheid auf eine gemeinsame Lösung noch nicht bekannt sind. In dieser Situation kann es hilfreich sein, die Mechanismen oder Spielregeln zu definieren und die Berechnung der Beträge auf einen klar definierten, späteren Zeitpunkt zu verschieben. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die für die Festsetzung der Beträge relevanten Informationen im Sinne eines Monitorings erhoben werden. Dieses Vorgehen kann die Diskussionen im Vorfeld der Umsetzung gemeindeübergreifender Zusammenarbeit erleichtern (man muss sich nur über die Mechanismen einig werden). Weiter bietet dieses Vorgehen auch die Chance, dass sich einzelne Nutzen- oder Lastenaspekte in der Praxis als weniger relevant erweisen, als dies ursprünglich angenommen wurde, so dass in der Folge auch die Spielregeln vereinfacht werden können.

6 | WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

6.1 | LITERATUR

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Bundesamt für Raumplanung (1981): Überkommunale Industriezonen. Idee und Möglichkeiten der Realisierung. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2007): Nutzen- und Lastenausgleich. Ein Mittel für eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit in der Raumplanung. Interner Arbeitsbericht. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2008): Synthesebericht Nutzen-Lastenausgleichssysteme: Aktennotiz zum Erfahrungsaustausch vom 11. September 2008. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Hrsg.) (2003): Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung: Gerber A., Evaluation Nutzungsplanung aus der Sicht der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hrsg.) (2013): Neue Wege und Allianzen für die nachhaltige Raumentwicklung. Erkenntnisse und Impulse aus den 44 Modellvorhaben, Bern.