

REGIERUNGSRAT

30. Juni 2021

21.119

Motion René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), Silvan Hilfiker, FDP, Oberlunkhofen, und Susanne Voser, Mitte, Neuenhof, vom 4. Mai 2021 betreffend Standortoptimierung des bestehenden Baulandes im Kanton Aargau unter gleichzeitiger Priorisierung finanzpolitischer Ziele; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1. Bedeutung der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz, dem Gebot zur haushälterischen Nutzung des Bodens und dem Auftrag zur Eindämmung der Zersiedelung hat die Aufgabe der Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung an Bedeutung gewonnen. Einzonungen können nur in Erwägung gezogen werden, wenn nachweislich alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um einen örtlich konkreten Flächenbedarf durch Innenentwicklung zu decken. Umlagerungen im Sinn der Motion stellen Auszonungen in der einen Gemeinde und Einzonungen in der anderen dar.

Das erfordert eine enge Zusammenarbeit aller zuständigen Stellen. Die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung ist daher eine Verbundaufgabe der Gemeinden, regionalen Planungsverbände und des Kantons:

- Die Gemeinden sorgen für eine abgestimmte und effiziente Nutzung des Baulands.
- Die regionalen Planungsverbände sind für die regionale Abstimmung der Nutzungsplanungen und für die haushälterische Verwendung der regionalen Siedlungsgebietsreserven zuständig ("regionale Siedlungsgebietstöpfe", vgl. Richtplankapitel 1.2, Beschluss 4.2).
- Der Kanton stellt die haushälterische Verwendung der kantonalen Siedlungsgebietsreserven sicher ("kantonale Siedlungsgebietstöpfe", vgl. Richtplankapitel 1.2, Beschluss B.).

Besteht in einer Gemeinde ein nachgewiesener Bedarf nach zusätzlichen Bauzonen für Wohnen, Arbeiten oder öffentliche Zwecke, ist ein schrittweises Vorgehen erforderlich. Zunächst ist zu prüfen, ob der Flächenbedarf innerhalb des bestehenden Areals beziehungsweise der kommunalen Bauzonen abgedeckt werden kann.

Ist nachweislich keine tragbare Lösung innerhalb der bestehenden Bauzonen der Gemeinde möglich und liegt zudem ein überwiegendes Interesse vor, können die Gemeinden das in der Richtplan-Gesamtkarte festgesetzte Siedlungsgebiet mit einer anderen Gemeinde, auch über die Grenzen von Regionalplanungsverbänden hinweg, anders anordnen. Es erfolgt somit eine Auszonung in der einen Gemeinde und eine mindestens gleichwertige Einzonung in der anderen Gemeinde. Eine überregionale Umlagerung setzt eine Abstimmung mit den beteiligten Regionalplanungsverbänden voraus. Die Umlagerung muss die Siedlungsgebietsfläche gemäss Richtplan einhalten und insgesamt eine raumplanerisch bessere Lösung erzielen. Gemäss Bundesrecht und kantonalem Richtplan sind zudem für jede örtliche Festsetzung von Siedlungsgebiet und für die anschliessende Einzonung eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen und die räumlichen Auswirkungen abzuklären.

Mit raumplanerischen Instrumenten können einige der in der Motion genannten Zielsetzungen unterstützt werden. Das Bauland soll grundsätzlich verfügbar sein oder verfügbar gemacht werden. Wo Bauland nicht benötigt wird und überdimensioniert ist, muss es reduziert werden (Art. 15 Abs. 1 und 2 Bundesgesetz über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG]). Dieses Siedlungsgebiet wird der regionalen Siedlungsgebietsreserve zugewiesen. Eine Bauzone darf auch verlagert werden (siehe oben). Kanton und Gemeinden sollen gemäss Art. 15a RPG auch Massnahmen zur Erhöhung der Verfügbarkeit von Bauland ergreifen und eine bessere Nutzung der brachliegenden und ungenügend genutzten Flächen ermöglichen (Art. 3 Abs. 3a^{bis} RPG). Um die Gemeindeautonomie und gleichzeitig das Gebot des haushälterischen Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden zu wahren, legt der kantonale Richtplan Dichtewerte für den Zeithorizont 2040 in den Wohn-/Mischzonen einer Gemeinde im bebauten und unbebauten Gebiet fest.

2. Weitere Instrumente zur Steuerung der baulichen Entwicklung

Im Rahmen des im Richtplan festgesetzten Siedlungsgebiets sollen die kommunalen Nutzungspläne den Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre decken. Die Gemeinden haben dafür zu sorgen, dass dieses Bauland baureif und verfügbar ist (Art. 15 und 15a RPG).

Den Gemeinden obliegt die zeitgerechte Erschliessung ihrer Bauzonen (§ 16 Abs. 1 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG]). Nebst der kommunalen Nutzungsplanung, die regional abgestimmt werden muss (§ 11 Abs. 2 BauG), stehen den Gemeinden verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Überbauungsfrist (§§ 28i und 28j BauG)
- Erschliessungsprogramm (§ 33 Abs. 2 BauG)
- Verdichtung (§ 46 BauG)
- Nutzungsziffern (§ 50 BauG)
- Landumlegung (§ 72 ff. BauG)
- Bedingte Einzonung mit festgelegter Frist und festgelegtem Zweck (§ 15a BauG)
- Planungszone und Bausperre (§§ 29, 30 und 30a Abs. 3 BauG)
- Nutzungsübertragung (§ 34 Bauverordnung [BauV])
- Nutzungsbonus (§ 35 BauV)
- Arealüberbauung (§ 39 BauV)

Nicht mehr möglich ist seit der 2014 in Kraft gesetzten RPG-Revision eine Vergrösserung des im Richtplan 2015 festgesetzten Umfangs des kantonalen Siedlungsgebiets, weshalb neu die hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund steht (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG).

3. Zulässigkeit von Einfamilienhäusern

Die in der Begründung der Motion geäusserte Aussage, dass der Kanton das RPG "sehr restriktiv" auslege und "zukünftige freistehende Einfamilienhäuser verbieten möchte", ist nicht zutreffend. Im Kanton Aargau entfallen 58 % (2013: 7'369 ha) der überbauten Wohn-/Mischzonen auf die Wohnzonen W1 und W2 und die Wohn- und Gewerbezone WG2, in denen typischerweise Einfamilienhäuser (EFH) zu finden und grundsätzlich realisierbar sind. Bei den unbebauten Wohn-/Mischzonen liegen sogar gut zwei Drittel in den Wohnzonen W1, W2 und WG2 (EFH-Zonen).

Es darf angenommen werden, dass die im Aargau bestehenden über 100'000 EFH fast vollständig in diesen drei Zonen zu finden sind (Rang 3 aller Kantone). Somit hat der Kanton Aargau noch rechtsgültig bebaubares Bauland für zusätzliche ca. 15'000 EFH. Ausserdem kann davon ausgegangen werden, dass von den bestehenden EFH, die rund zur Hälfte von über 60-jährigen Personen bewohnt werden, wiederum etwa die Hälfte, also rund 25'000 EFH, in den nächsten 25 Jahren auf den Markt kommen. Das mögliche verfügbare Angebot an EFH im Kanton Aargau darf für die nächsten Jahrzehnte auf ca. 40'000 Einheiten geschätzt werden. Der Regierungsrat ist gegenüber von EFH-Zonierungen offen. Neueinzonungen mit dem Zweck Einfamilienhauszonen zu schaffen werden rechtlich jedoch kritisch beurteilt, insbesondere, wenn Fruchtfolgeflächen gebraucht werden oder ein Bedarf angemeldet wird. In solchen Fällen hat das Bundesgericht eine Einzonung als nicht RPG-konform bezeichnet und abgelehnt (vgl. BGE 1C_494/2016 und BGE 1C_105/2018).

Die untersuchten Daten bezüglich der Zusammenhänge zwischen Siedlungsstrukturen und Steuererträgen natürlicher Personen im Kanton Aargau haben gezeigt: Der durchschnittliche Steuerertrag in Franken pro Quadratmeter Parzellenfläche in der Wohn-/Mischzone ist umso höher, je zentraler die Lage und je dichter bebaut und bewohnt die Zone ist. Der flächenbezogene Steuerertrag ist über den ganzen Kanton betrachtet nicht in EFH-Gebieten am höchsten, sondern dort, wo drei- und mehrgeschossig gebaut werden kann.

4. Baulandbörse

Die in der Motion verlangte Baulandbörse impliziert einen Markt mit Angebot und Nachfrage, auf dem ein Gut zu einem Marktpreis gehandelt werden kann. Ein solcher Markt besteht heute für Immobilien und Bauland, nicht jedoch für Bauzonen beziehungsweise Siedlungsgebiet.

In der Motion wird vorgeschlagen, eine Börse für verschiebbares Siedlungsgebiet zu schaffen. Dieses Siedlungsgebiet soll dann mittels Einzonung zu Bauland werden. Siedlungsgebiet ist jedoch kein frei handelbares Gut, ist nicht im freien Angebot und hat keinen Preis. Ausserdem ist Siedlungsgebiet zwar eine notwendige, aber noch lange nicht genügende Grundlage, dass Bauland eingezont werden kann. Unter diesen Bedingungen kann kein Markt entstehen. Und wenn es einen Markt gäbe, so könnte er die räumliche Abstimmung und Koordination nicht leisten. Die räumliche Planung und Abstimmung erfolgt im Subsidiaritätsprinzip als Verbundaufgabe zwischen Bund, Kanton, regionalem Planungsverband und den Gemeinden.

Siedlungsgebiet wird in einem demokratischen Verfahren festgelegt, indem der Grosse Rat das Siedlungsgebiet im Richtplan bezeichnet. Es ist flächenmässig begrenzt und daher von Knappheit gekennzeichnet. Diese knappe Ressource Boden gilt es gemäss Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft haushälterisch und zweckmässig zu nutzen. Es gibt keine gesetzliche Grundlage dafür, quasi überschüssiges, aktuell noch nicht gebrauchtes Siedlungsgebiet mit einem Preis zu versehen, damit es gehandelt werden kann. Auch die Zuordnung von Siedlungsgebietsflächen zu einer Bauzone (Einzonung) durchläuft ein demokratisches Verfahren. Die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat entscheidet nach einer Mitwirkung und öffentlichen Auflage über die regional abgestimmte Nutzungsplanung und legt damit die Bauzonen fest. Die Nutzungsplanung tritt in Kraft, sobald sie vom Kanton genehmigt ist. Vorbehalten bleibt das Ergebnis

eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens. Auch Bauzonen können in diesem Sinn nicht auf einer Börse gehandelt werden.

5. Raumplanerische und finanzpolitische Zielsetzungen

Die Verwendung raumplanerischer Instrumente muss sich auf eine umfassende Interessenabwägung abstützen (Art. 3 Raumplanungsverordnung [RPV]). Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung sind in den Art. 1 und 3 RPG festgehalten. Auch wenn raumplanerische und finanzpolitische Zielsetzungen des Kantons beziehungsweise der Gemeinden von der Stossrichtung her nicht in einem Widerspruch stehen, können raumplanerische Instrumente nicht "unter gleichzeitiger Priorisierung finanzpolitischer Ziele" – wie im Titel der Motion vermerkt – eingesetzt werden.

Mit raumplanerischen Instrumenten sollen Flächen für Infrastrukturen und Vorhaben gesichert werden. Finanzpolitische Ziele beziehungsweise wirtschaftliche Interessen spielen aber durchaus eine wichtige Rolle, wenn es um die nachhaltige Raumentwicklung geht. Entsprechend besteht auch kein Widerspruch zwischen finanzpolitischen beziehungsweise wirtschaftlichen und raumplanerischen Zielen. Die Raumplanung trägt direkt auch zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons, der Regionen und der Gemeinden bei. So werden etwa mit Arealentwicklungen Baufelder baureif und marktfähig gemacht, sodass Bauvorhaben innert nützlicher Frist zur Realisierung kommen. Dabei nehmen auch die Gemeinden eine wichtige Funktion ein.

Raumplanerische Instrumente zeigen in der Regel keine rasche Wirkung. Vielmehr tragen sie dazu bei, attraktive Standortbedingungen zu schaffen und wichtige Standortfaktoren nachhaltig zu verbessern: Siedlungsqualität, verkehrliche Erreichbarkeiten, Versorgungsmöglichkeiten, Naherholungsangebote in einer intakten Landschaft usw. Diese Standortfaktoren sind nicht nur für Standortentscheide natürlicher Personen, sondern auch für Unternehmen massgebend. Aufgrund des Fachkräftemangels wird vermehrt auch ein attraktives Umfeld bei Arbeitsplätzen nachgefragt. Dies ist auch in wertschöpfungsstarken Branchen und im High-Tech-Bereich der Fall, wo der Wettbewerb um die besten Arbeitskräfte besonders ausgeprägt ist.

Raumplanerische Instrumente sind auch nicht für den Finanzausgleich geeignet. Finanzschwache Gemeinden sollen sich nicht dazu verleiten lassen, gegen eine einmalige finanzielle Entschädigung aktuell gerade nicht benötigte Bauzonenreserven in Gemeinden zu verlagern, die zurzeit eine hohe Nachfrage nach Bauland aufweisen (vgl. Wechselwirkungen zwischen interkommunalem Finanzausgleich und Raumplanung, Metropolitankonferenz Zürich, 2017). Umlagerungen von Siedlungsgebiet bedingen wie oben erwähnt eine Gesamtbetrachtung und eine umfassende Interessenabwägung. Wichtige raumplanerische Ziele, wie beispielsweise die Abstimmung von Siedlung, Verkehr und Freiraum, können gefährdet werden, wenn grössere Siedlungsgebietsreserven beispielsweise in stark wachsende ländliche Gemeinden verlegt werden. Das Raumkonzept, der Richtplan und weitere vom Grossen Rat beschlossene Strategien, die eine ausgewogene, nachhaltige Entwicklung des ganzen Kantons anstreben, könnten dadurch aus den Angeln gehoben werden. Deshalb müssen Umlagerungen immer auch eine bessere raumplanerische Lösung ergeben und in einer Gesamtbetrachtung hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen geprüft werden.

Zeichnet sich in einer Gemeinde ab, dass sie in einem bestimmten Gebiet keinen Bedarf nach einer Bauzone für die nächsten 15 Jahre hat, muss diese Fläche gemäss Art. 15 RPG ausgezont werden. Der Aargauer Richtplan sieht vor, dass diese Flächen der Region nicht verloren gehen, sondern der regionalen Siedlungsgebietsreserve (dem "regionalen Siedlungsgebietstopf") zugewiesen werden. So erhöht sich der regionale Handlungsspielraum, bei Bedarf nach Siedlungsgebiet in der Region reagieren zu können. Und die Gemeinde, die eine Bauzone auszont, kann mindestens indirekt von einer positiven regionalen Entwicklung profitieren. Auch eine Umlagerung regionaler Siedlungsgebietsreserven in eine andere Region ist möglich.

Die Gemeinde Arni ist zurzeit daran, ihre Nutzungsplanung gesamthaft zu revidieren. Das in der Motion vorgeschlagene Pilotprojekt mit der Gemeinde Arni kann daher aktuell nicht unterstützt werden. Ein Pilotprojekt zum jetzigen Zeitpunkt könnte das laufende Nutzungsplan-Genehmigungsverfahren beeinträchtigen. Die kantonalen Fachstellen begleiten die Gemeinde in diesem Verfahren. Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des Richtplans (Art. 9 Abs. 3 RPG) wird zudem das Thema bearbeitet, dass verschiedene Regionen ein starkes Wachstum aufweisen und die Bauzonen möglicherweise vor 2040 überbaut sind. Lösungen für diese Fragestellungen müssen mit einem Gesamtblick auf die kantonale Entwicklung erarbeitet werden. Dabei werden auch die Regionalplanungsverbände intensiv in die Arbeiten einbezogen.

6. Entwicklungsleitbild (ELB) 2021–2030, finanzpolitische Zielsetzungen, Steuerstrategie, Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort"

Die in der Motion angesprochenen Themen sind dem Regierungsrat sehr bewusst. Er sieht vor, mit verschiedenen Massnahmen und Projekten das Ressourcenpotenzial des Kantons Aargau nachhaltig zu stärken und die nachhaltige Entwicklung insgesamt zu fördern. Er richtet mit dem Entwicklungsleitbild (ELB) 2021–2030 und der finanziellen Langfristspektive den Blick in die Zukunft und legt die strategischen Schwerpunkte der regierungsrätlichen Planung für die nächsten zehn Jahre fest.

Mit der neuen Steuerstrategie (Planungsbericht folgt 2022) will der Kanton unter anderem die Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit für einkommensstarke und vermögende Personen erreichen und wettbewerbsfähige steuerliche Bedingungen für die Unternehmen und ihre Entwicklung schaffen.

Die Steuerstrategie ist Teil des vom Regierungsrat lancierten Programms "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort". Dieses dient zur koordinierten und fokussierten Umsetzung der für die Stärkung und Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit massgeblichen ELB-Regierungsschwerpunkte.

Das Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" ist in acht Teilprojekte gegliedert. Aus raumplanerischer Sicht besonders wichtig sind die Teilprojekte "Arealentwicklung" und "Strategischer Landerwerb".

Das Teilprojekt "Arealentwicklung" fördert die gezielte Entwicklung starker regionaler Zentren mit Innenverdichtung, um qualitativ hochwertiges Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum zu ermöglichen und um an gut erreichbaren Standorten ansiedlungs- und expansionswilligen Unternehmen die rasche Umsetzung ihrer Bauprojekte zu ermöglichen.

7. Fazit und Entgegennahme als Postulat

Der Regierungsrat ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Eine Bauzonen- beziehungsweise Siedlungsgebietsbörse im Sinne der Motion ist nicht möglich. Ein "Handel" mit Siedlungsgebiet, allenfalls sogar mit einem Preis für dieses Siedlungsgebiet, ist schon aufgrund des bundesrechtlichen, räumlichen Koordinationsauftrags der Kantone und des Subsidiaritätsprinzips in der Richt- und Nutzungsplanung ausgeschlossen. Zudem sind immer die raumplanerischen Ziele und Grundsätze sowie alle drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund soll abgeklärt werden, inwiefern mit raumplanerischen Mitteln die Bereitstellung von attraktivem Bauland am richtigen Ort die Ansiedlung von guten Steuerzahlenden unterstützt werden kann. Verschiedene raumplanerische Instrumente zur Steuerung der baulichen Entwicklung und zur Schaffung attraktiver Baufelder für Wohn- und Arbeitsnutzungen stehen den Gemeinden bereits zur Verfügung. Für die in der Motion vorgeschlagene Verschiebung von Kompe-

tenzen für die Baulandumlagerung von der kommunalen beziehungsweise regionalen auf die kantonale Ebene besteht zurzeit kein Anlass. Es entspricht der aargauischen Planungsmethodik und der traditionell umfassenden Gemeindeautonomie in der Nutzungsplanung, die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung weiterhin als Verbundaufgabe zu bearbeiten. Um übergeordnete Interessen erfüllen zu können, steht die Siedlungsgebiets- und Bauzonenbewirtschaftung mit regionalen und kantonalen "Siedlungsgebietstöpfen" zur Verfügung, die mit der Richtplanrevision 2015 eingeführt wurde. Deren Umsetzung ist insbesondere bei den Regionalplanungsverbänden noch im Aufbau begriffen oder vor Kurzem neu eingeführt worden. Diese Arbeiten werden vom Kanton eng begleitet. Es wird in absehbarer Zeit darum gehen, die ersten Wirkungen zu evaluieren, Erfahrungen auszutauschen und Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Bei Bedarf werden an den bestehenden Instrumenten Verbesserungen vorgenommen und die allenfalls erforderlichen Gesetzesänderungen beantragt.

Anordnung, Grösse und Bewirtschaftung des Siedlungsgebiets werden auch Gegenstand der Gesamtüberprüfung des Richtplans gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG bilden. Dabei geht es auch um die zentralen Fragen, die sich in den besonders stark wachsenden Regionen stellen. In einer Gesamtbeurteilung für den ganzen Kanton sollen Lösungen zusammen mit den Regionalplanungsverbänden erarbeitet werden. Dabei werden auch die Gemeinden als eigentliche Planungsträgerinnen im Bereich der Nutzungsplanung eine wichtige Rolle spielen.

In diesem Sinn sollen die Anliegen der Motion in die laufenden Arbeiten des Programms "Aargau 2030" und der Gesamtüberprüfung des Richtplans einfließen, weshalb die Motion als Postulat entgegengenommen wird.

Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'058.–.

Regierungsrat Aargau