Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2005)

Heft: 1

Artikel: Mit anreizorientierten Instrumenten aus der Sackgasse

Autor: Frey, René L. / Gmünder, Markus

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957258

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 26.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Wirtschaftswachstum und Raumplanung:

Mit anreizorientierten Instrumenten aus der Sackgasse

Die Schweizer Raumplanung hat einen neuen Sündenfall: Galmiz. Sobald handfeste Interessen wie Arbeitsplätze in wirtschaftlich strukturschwachen Regionen im Spiel sind, werden raumplanerische Grundsätze über Bord geworfen. Anreizorientierte Instrumente der Raumplanung – wie die Transferable Development Rights (handelbare Flächennutzungszertifikate) – könnten bei geeigneter Ausgestaltung solche Interessenkonflikte verringern und die Zersiedlung bremsen.

Galmiz offenbart Probleme in der Raumplanung

Der anhaltende Siedlungsflächenverbrauch in der Schweiz von beinahe einem Quadratmeter pro Sekunde erfolgt schleichend und wird von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Hält diese Entwicklung in ungebremstem Tempo an, so wird es in etwa 380 Jahren gar nichts mehr zu überbauen geben, weil sämtliche Landwirtschaftsflächen mit Häusern, Fabriken oder Infrastrukturanlagen zugebaut sind. Die Frage, wie das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum mit der Tatsache, dass der Boden flächenmässig begrenzt ist, in Einklang gebracht werden kann, darf deshalb auf der politischen Agenda nicht dauernd auf morgen verschoben werden.
Mit dem Fall Galmiz wurde diese Problematik dank ausführlicher Medienberichte von breiten Kreisen zur Kenntnis genommen. Die neue Anlage mit bis 1200 Arbeitsplätzen – von einer bislang ungenannt gebliebenen amerikanischen Pharma-Unternehmung geplant – wäre sowohl für die Standortgemeinde wie auch für die gesamte Region wirtschaftlich höchst willkommen. Allerdings sind neben dem Freiburger Galmiz noch Konkurrenzstandorte in Irland und Singapur im Rennen. Der Fall zeigt immerhin, dass die Standortqualitäten der Schweiz im internationalen Vergleich intakt sind, sonst hätte das multinationale Unternehmen sie nicht in die engste Wahl gezogen.
In diesem Beitrag wird nicht auf die Frage eingegangen, wie der Fall aus juristischer Sicht zu beurteilen ist. Auch wenn das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) das Raumplanungsrecht nicht verletzt sieht, so erscheint der Standort aus raumplanerischer Sicht doch problematisch. Unter dem Gesichtspunkt der Erschliessung und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften bestünden in der Schweiz geeignetere Standorte. Aber wie rasch sind dort die benötigten 55 Hektaren verfügbar? Galmiz bleibt daher vorerst im Rennen. Im Falle der Realisierung des Projektes wird dann aber auch die eingangs erwähnte Zersiedlung weitergehen, sogar weit über die genannten 55 Hektaren hinaus, denn es müssen auch Erschliessungsanlagen, Wohnbauten usw. erstellt werden.
Der Fall Galmiz zeigt, dass die Schweiz nicht gerüstet ist, derartige Grossinvestitionen raumplanerisch zufrieden stellend zu bewältigen. Mit den heutigen raumplanerischen Instrumenten haben die Gemeinden und Kantone starke Anreize, reichlich Bauzonen auszuscheiden. Diese sind einzeln oft zu klein für Grossprojekte, aufsummiert über die ganze Schweiz aber für den Bedarf der nächsten Jahrzehnte viel zu gross. Gut organisierte Interessengruppen der Grundeigentümer und des Baugewerbes unterstützen die expansive Bauzonenpolitik. Gleichzeitig scheitern Umnutzungen in bereits bebauten Gebieten vielfach an restriktiven Vorschriften oder Einsprachen, so dass sich das Bauen auf der grünen Wiese als einfacher und kostengünstiger erweist. Auf diese Weise lässt sich die Zersiedlung des Landes schwerlich unter Kontrolle bringen, geschweige denn rückgängig machen.

Anreizorientierte Instrumente können helfen

Mit Blick auf diese Problematik braucht es vermehrt Instrumente, die es ermöglichen, Neueinzonungen durch Rückzonungen zu kompensieren. Solche Instrumente gibt es. Sie werden in den USA und in Neuseeland, wenn auch nicht in grossem Stil, seit Jahrzehnten eingesetzt: Es handelt sich um die handelbaren Flächennutzungszertifikate, die so genannten *Transferable Development Rights (TDR)*[1].
Bei TDR nimmt der Staat innerhalb eines bestimmten Perimeters als Erstes eine Kontingentierung der zur Bebauung freigegebenen Fläche vor. Sodann wird mit Hilfe übertragbarer Zertifikate ein Markt für Nutzungsrechte geschaffen. Ausweitungen der Bauzone oder Mehrnutzungen an einem Standort können nur dann erfolgen, wenn der Grundeigentümer nicht nur über den Boden selbst, sondern auch über die entsprechenden, in Zertifikaten verbrieften Nutzungs-

[1] Vgl. z.B Pruetz, R. (2003): Beyond Takings and Givings. Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Charges. Marina del Rey: Arje Press.

▶ **Prof. Dr. Dr. h.c. René L. Frey**
CREMA -Center for Research in Economics, Management and the Arts
Gellertstrasse 24, 4052 Basel
E-Mail: rene.frey@unibas.ch
▶ **lic.phil.I Markus Gmünder**
B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Blumenrain 16, 4051 Basel
E-Mail: markus.gmuender@bss-basel.ch

rechte verfügt. Das Bauen auf raumplanerisch geeigneten, möglicherweise noch nicht eingezonten Gebieten sowie die Lockerung von Vorschriften innerhalb bestehender Bauzonen zwecks innerer Verdichtung werden zugelassen, sofern an anderen – auf Grund raumplanerischer oder ökologischer Überlegungen sinnvollen – Standorten Rückzonungen oder Mindernutzungen vorgenommen werden. Mit der zu Beginn festgelegten Kontingentierung wird gewährleistet, dass das Mengenziel bezüglich des Flächenverbrauchs erreicht wird.

Grundvoraussetzung für TDR-Programme ist die Ermittlung eines genügend grossen Gebietes, das sich in einem Transformationsprozess befindet, sowie die Festlegung so genannter Sender- und Empfängerzonen. Die Senderzonen *(Sending Areas)* umfassen unter Siedlungsdruck stehende Gebiete, zum Beispiel Landwirtschaftsflächen, die kurz vor der Einzonung stehen, oder Bauzonen, die noch nicht überbaut sind und aus heutiger Sicht schützenswert sind. Als Empfängerzonen *(Receiving Areas)* werden bereits eingezonte oder überbaute Siedlungsgebiete definiert, die ein raumplanerisches Umnutzungs-, Verdichtungs- und Wachstumspotenzial aufweisen (z.B. Industriebrachen). Im Anschluss werden die Zertifikate an die Grundeigentümer der Senderzonen abgegeben und können in die Empfängerzone verkauft werden. Mit dem Kauf dieser Zertifikate – zum Beispiel über eine Börse – erwerben die Grundeigentümer der Empfängerzonen einen «Dichtebonus» über die ursprünglich erlaubte Nutzungsintensität hinaus.

In den USA werden Transferable Development Rights seit den 1970er Jahren vor allem auf Bezirksebene eingesetzt. Heute bestehen in über 30 verschiedenen Bundesstaaten mehr als 130 TDR-Programme, die hauptsächlich die Freihaltung offener Flächen oder den Schutz ökologisch oder landwirtschaftlich wertvoller Gebiete zum Ziel haben.

Im Falle des 1980 gestarteten TDR-Programms des Bezirks Montgomery (Maryland) im Grossraum Washington D.C. zum Beispiel wurde die Nutzungsintensität in bestimmten Senderzonen von fünf auf eine Wohneinheit pro 25 acre (entspricht 10 ha) reduziert; dafür wurden vier Flächennutzungszertifikate geschaffen. Diese können nun an Bauwillige in einer Empfängerzone verkauft werden, die eine intensivere Nutzung als bisher vorgesehen planen. Mit Hilfe solcher TDR-Programme konnten im Bezirk Montgomery mehr als 17'000 ha Natur- und Kulturland langfristig freigehalten werden. Das sind 46 Prozent der Fläche der Senderzonen. Der jährliche Kulturlandverlust auf Grund des Siedlungsflächenwachstums hat sich seit Einführung des Programms um 85 Prozent verringert.

Das Beispiel der TDR als anreizorientiertem Instrument der Raumplanung illustriert, dass die Probleme der Zersiedlung, wie sie im Fall Galmiz sichtbar geworden sind, auf eine Art und Weise angegangen werden können, die das Wirtschaftswachstum nicht verhindert. Ausgehend von ausländischen Erfahrungen könnten handelbare Flächennutzungszertifikate – vorbehältlich einer geeigneten Ausgestaltung – auch in der Schweiz einen wertvollen Beitrag zur Überwindung des Interessenkonflikts zwischen Landschaftsschutz und Wirtschaftswachstum leisten. ■

Blick vom Mont Vully über die Gemeinde Sugiez und den Canal de la Broye in die Landschaftskammer des Grosses Mooses.

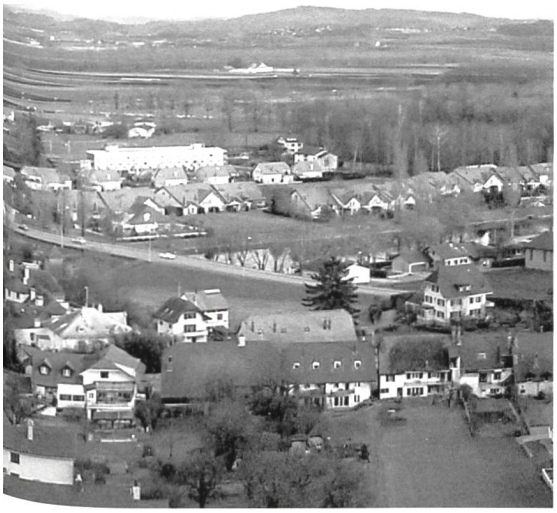
Croissance économique et aménagement du territoire:

Sortir de l'impasse à l'aide d'instruments d'incitation

L'aménagement du territoire suisse connaît une nouvelle polémique: Galmiz. Dès que des intérêts prépondérants tels que des places de travail sont en jeu dans des régions pauvres en structures économiques, ses principes sont jetés aux oubliettes. Des instruments d'incitation utilisés en aménagement du territoire – comme les Transferable Development Rights (droits de construction cessibles) – permettraient, dans la mesure où le développement s'y prête, de limiter de tels conflits d'intérêts et de freiner la désagrégation du territoire.

Galmiz met au grand jour des problèmes dans l'aménagement du territoire

La consommation continuelle de surface à bâtir en Suisse de près d'un mètre carré par seconde s'effectue subrepticement et est à peine perçue par le public. Si ce développement se poursuit à ce rythme effréné, dans 380 ans il ne restera plus aucune surface à bâtir, car toutes les terres agricoles seront occupées par des maisons, fabriques ou autres infrastructures. C'est pourquoi, la question de savoir comment concilier la croissance de la population et de l'économie avec le fait que le sol est limité dans sa surface ne doit pas être perpétuellement repoussée au lendemain sur l'agenda politique.



Grâce aux rapports détaillés des médias, l'affaire Galmiz a permis d'informer de larges cercles sur cette problématique. Du point de vue économique, la nouvelle usine – projetée par un groupe pharmaceutique américain resté anonyme jusqu'à présent –, avec près de 1200 places de travail, constituerait une aubaine unique pour la commune d'accueil ainsi que pour toute la région concernée. Cependant, outre la commune fribourgeoise de Galmiz, des sites concurrents en Irlande et à Singapour sont également sur les rangs. Le cas a tout de même le mérite de montrer que les qualités d'implantation de la Suisse, en comparaison internationale, sont intactes. Sinon, la multinationale ne l'aurait pas sélectionnée.

Dans cette contribution, il ne s'agit pas de répondre à la question de savoir comment il conviendrait de juger le cas d'un point de vue juridique. Même si l'Office fédéral du développement territorial (ODT) estime que le projet ne contrevient pas à la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, l'emplacement envisagé paraît problématique du point de vue du développement territorial. Au niveau de la desserte et de la disponibilité de la main d'œuvre, il existerait en Suisse des sites plus appropriés. Mais à quelle rapidité les 55 hectares nécessaires seraient-ils disponibles à ces endroits ? C'est pourquoi, Galmiz reste pour le moment en lice. Cependant, si le projet venait à être réalisé, la désagrégation du territoire déjà mentionnée se poursuivrait, et même largement au-delà des 55 hectares cités, car des voies d'accès, des logements, etc. devraient également être construits.

Le cas Galmiz montre que la Suisse n'est pas munie des instruments nécessaires pour répondre, de manière satisfaisante pour l'aménagement du territoire, à des investissements d'une telle ampleur. Les instruments actuels de l'aménagement du territoire incitent fortement les communes et les cantons à délimiter des zones à bâtir en quantité plus que suffisante. Prises séparément, ces zones sont souvent trop petites pour abriter de grands projets, alors que leur somme sur toute la Suisse représente une surface bien trop vaste pour les besoins des prochaines décennies. Des groupes d'intérêt bien orga-

▶ Prof. Dr. Dr. h.c.
René L. Frey
CREMA -Center for Research in Economics, Management and the Arts
Gellertstrasse 24,
4052 Basel
E-Mail:
rene.frey@unibas.ch
▶ lic.phil.I
Markus Gmünder
B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung
Blumenrain 16, 4051 Basel
E-Mail:
markus.gmuender@bss-basel.ch

nisés, constitués par les propriétaires fonciers et l'industrie du bâtiment, soutiennent la politique expansive en matière de zones à bâtir. D'un autre côté, des changements d'affectation dans des zones déjà construites se heurtent souvent à des règlements restrictifs ou des oppositions, de sorte que construire en rase campagne se révèle plus simple et plus avantageux. Ainsi, il est difficile de maîtriser la désagrégation territoriale du pays, sans parler de la quasi impossibilité de revenir en arrière.

Des instruments d'incitation comme solution possible au problème

Face à cette problématique, des instruments permettant de compenser de nouvelles mises en zone par des reclassements s'avèrent de plus en plus nécessaires. De tels instruments existent. Ils sont utilisés depuis des décennies aux Etats-Unis et en Nouvelle Zélande, même si ces pays ne mettent pas en œuvre de grands moyens d'action à cet effet. Il s'agit des *droits de construction cessibles*, connus en anglais sous la dénomination *Transferable Development Rights (TDR)*[1].

Dans le cadre de ces TDR, l'Etat procède dans un premier temps à un contingentement de la surface autorisée à être bâtie à l'intérieur d'un périmètre donné. Ensuite, un marché des droits d'utilisation est créé au moyen de certificats négociables. Des extensions de la zone à bâtir ou des augmentations de la densité ne peuvent être réalisées à un endroit que si le propriétaire foncier dispose non seulement des terrains, mais aussi des droits d'utilisation correspondants, reconnus par des certificats. Construire sur des sites appropriés du point de vue de l'aménagement du territoire, mais peut-être pas encore mis en zone, ou assouplir des règlements au sein de zones à bâtir existantes afin de densifier ces dernières est autorisé pour autant que d'autres emplacements – jugés judicieux sur la base de considérations écologiques ou liées à l'organisation du territoire – soient reclassés ou que la densité maximale accordée à ces endroits soit restreinte. Le contingentement défini au départ garantit que l'objectif fixé quant à la quantité de surface consommée soit atteint.

Comme condition fondamentale pour la réalisation de programmes de TDR, il est nécessaire de disposer d'une zone suffisamment grande se trouvant dans un processus de transformation, ainsi que de délimiter des zones émettrices (*Sending Areas*) et des zones réceptrices (*Receiving Areas*). Les zones émettrices comprennent des zones qui subissent la pression du milieu bâti – comme par exemple des surfaces agricoles – et qui sont à la veille d'une mise en zone, ou des zones à bâtir qui ne sont pas encore construites et qui méritent d'être protégées dans une optique actuelle. Sont définies comme zones réceptrices des zones urbaines ayant déjà fait l'objet d'une mise en zone ou qui sont déjà construites, et présentant, du point de vue de l'aménagement du territoire, un potentiel de changement d'affectation, de densification et de croissance (comme p. ex. des friches industrielles). Finalement, les certificats sont délivrés aux propriétaires fonciers des zones émettrices qui peuvent les vendre dans les zones réceptrices. Grâce à l'achat de ces certificats – par exemple par le biais d'une bourse –, les propriétaires fonciers des zones réceptrices acquièrent un «bonus de densité» leur permettant de dépasser le degré d'utilisation autorisé initialement sur leurs terrains.

Aux Etats-Unis, les *Transferable Development Rights* sont utilisés depuis les années 70, avant tout au niveau des comtés. Aujourd'hui, il existe plus de 130 programmes de TDR dans plus de 30 Etats fédéraux différents. Ces programmes ont pour but principal de préserver des surfaces ouvertes ou de protéger des sites possédant une valeur écologique ou agricole.

Par exemple, le programme de TDR du comté du Montgomery (Maryland) dans la région de Washington D.C., lancé en 1980, a permis de réduire le degré d'utilisation de certaines zones émettrices de cinq à une unité d'habitation sur 25 acres (ce qui correspond à 10 ha) ; en contrepartie, quatre certificats ont été établis. Ceux-ci ont dès lors pu être vendus à des personnes intéressées à construire dans une zone réceptrice et planifiant un degré d'utilisation plus élevé que ne le prévoyait le zonage jusqu'alors. Grâce à de tels programmes de TDR, plus de 17'000 ha de terres cultivées et de paysages naturels ont pu être préservés à long terme dans le comté de Montgomery. Cette superficie représente 46 pour cent de la surface totale des zones émettrices. La perte annuelle de terres cultivées à cause de l'augmentation de la surface bâtie a diminué de 85 pour cent depuis l'introduction du programme.

L'exemple des TDR comme instruments d'incitation en aménagement du territoire montre qu'il est possible d'aborder les problèmes de la désagrégation du territoire – comme ils sont apparus dans le cas Galmiz – avec des solutions qui ne font pas obstacle à la croissance économique. Sur la base des expériences faites à l'étranger, les *Transferable Development Rights* pourraient contribuer de manière précieuse, en Suisse également et sous réserve d'un développement adéquat, à surmonter le conflit d'intérêts opposant la protection du paysage et la croissance économique. ■

[1] Cf. p. ex. Pruetz, R. (2003): Beyond Takings and Givings. Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges. Marina del Rey: Arje Press.