

# Lenkung der Siedlungsentwicklung

**Die Schweizer Siedlungsentwicklung verfehlt relevante Ziele der bundesrätlichen Nachhaltigkeitsstrategie und des Raumplanungsgesetzes. Einer der Gründe ist der Planungsansatz zur Lenkung der Siedlungsentwicklung sowie damit verbundene Grenzen und Vollzugsprobleme. Vor diesem Hintergrund werden ökonomische Instrumente in die Diskussion gebracht. Dies lenkt auch den Blick auf flächenrelevante Effekte heutiger Steuern, Abgaben und Subventionen. Ökonomische Instrumente haben Einfluss auf die Siedlungsentwicklung und können für die Lenkung eingesetzt werden. Sie können die Planung nicht ersetzen, sind aber eine notwendige Ergänzung.**

VON IRMI SEIDL

In den letzten 40 Jahren ist die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke stark gewachsen. 1972 erstreckte sich die Siedlungsfläche auf 4,3% der Landesfläche, 1992/97 auf 6,8%. Die Siedlungsdynamik betrifft insbesondere das Mittelland, wo inzwischen fast 60% des Siedlungsgebietes liegen. Die bisherigen Daten der Arealstatistik 2004/09 zu Westschweizer Kantonen lassen vermuten, dass die Siedlungsdynamik abnimmt. Dort betrug das Wachstum von 1992/97 bis 2004/09 «nur» 8,9%, während schweizweit die Siedlungsfläche von 1979/85 bis 1992/97 um 13,3% gewachsen ist (siehe Abb. 1).

Die hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke sowie die Zersiedelung sind ökologisch, aber auch ökonomisch und sozial problematisch.

## Ursachen der nicht nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke hat vor allem nachfrageseitige, politische und planungsinhärente Gründe. Zu ersteren zählt die hohe und wachsende Wohnfläche pro Kopf, die starke Präferenz für Einfamilienhäuser, die rege Mobilität sowie die hohe Flächeninanspruchnahme für wirtschaftliche Tätigkeiten trotz des Rückgangs von flächenintensiven Produktionsanlagen.

Als politische Gründe lassen sich nennen: die Konzentration der Pla-

| Flächennutzungstyp         | Anteil 1992/97 an Gesamtfläche [in %] | Veränderung 1979/85 – 1992/97 [in %] |
|----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Gebäudeareal               | 49,3                                  | + 16,5                               |
| Verkehrsflächen            | 32                                    | + 9,6                                |
| Industriearéal             | 7,2                                   | + 24,4                               |
| Besondere Siedlungsflächen | 5,8                                   | - 5                                  |
| Erholungs- und Grünanlagen | 5,7                                   | + 16,8                               |

Abb. 1: Die Übersicht zeigt den Anteil und die Entwicklung der Siedlungsfläche (Arealstatistik). Beachtenswert sind die recht hohen Veränderungsrate der wichtigsten Flächennutzungstypen.

nungskompetenzen vor allem auf Kantons- und Gemeindeebene und die schwache Position der Planungsbehörde auf Bundesebene; der Steuerwettbewerb vor allem zwischen Gemeinden; interessen geleiteter Einfluss auf die Raumplanung (z.B. durch Landwirtschaftskreise und Bauwirtschaft, letztere insbesondere in Tourismusgebieten); aus diesen Gründen resultieren unter anderem hohe Baulandreserven, die rund zwei Millionen weiteren Einwohnerinnen und Einwohnern Platz bieten.

Und als planungsinhärente Probleme gelten: Anfälligkeit für planungszielwidrige Bevorteilungen einzelner Landeigentümer; die Schwierigkeit der Planung, mit diversen Interessen und komplexen Triebkräften umzugehen; unerwünschte räumliche Ausstrahlungseffekte als Resultat der komplexen institutionellen Struktur von Planung (z.B. schlechte Koordination zwischen Kantonen und Gemeinden bei publikumswirksamen Einrichtungen).

## Mögliche ökonomische Instrumente

Grundsätzlich werden zwei Kategorien marktwirtschaftlicher Instrumente unterschieden, mit denen die Siedlungsentwicklung beeinflusst werden

kann: fiskalische Instrumente wie Steuern, Abgaben und Subventionen sowie das mengensteuernde Instrument der Zertifikate. Mit den fiskalischen Instrumenten wird über den Angebots- und/oder Nachfragepreis die Menge der beanspruchten Siedlungsfläche beeinflusst. Bei Zertifikaten erfolgt dies über ein politisches Festlegen der beanspruchbaren Fläche, wobei für diese Fläche Zertifikate (Nutzungsrechte) formuliert werden, die gehandelt werden können (analog zum CO<sub>2</sub>-Handel). Diese Zertifikate können zum Beispiel Nutzungsrechte oder Ausweisungsrechte darstellen.

Welche Bedeutung haben diese Instrumente heute und sind sie flächenrelevant? Zunächst zu den Steuern, Abgaben und Subventionen: Etwa 15% aller Steuereinnahmen in der Schweiz (rund 14,5 Mrd. Fr.) haben Immobilienbezug. Ein wichtiger Anteil davon entfällt auf Einkommens-, Gewinn-, Vermögens- und Kapitalsteuern (Subjektsteuern). Objektsteuern wie Liegenschafts-, Grundstückgewinn- oder Handänderungssteuern tragen nur wenig zu den Steuereinnahmen bei. Problematisch ist teilweise noch die Bemessungsgrundlage, wenn sie sich nicht am aktuellen Verkehrswert oder realistischen Eigenmietwerten orientiert. Hier besteht teilweise noch Vollzugsdefizit.

### PD Dr. Irmi Seidl

Leiterin der Forschungseinheit Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL in Birmensdorf ZH.

Flächenrelevante Abgaben sind der Planungsmehrwertausgleich, die Versiegelungsabgabe oder die Meteorgebühren. Bislang wenden erst die Kantone Basel-Stadt und Neuchâtel den Planungsmehrwertausgleich an, in den Kantonen Graubünden und Bern jeweils einige Gemeinden. Zwar dürfte diese Abgabe die Flächeninanspruchnahme nicht sehr stark beeinflussen – auch weil die grossen Einzonungen bereits erfolgt sind – doch könnten die Einnahmen beispielsweise für Rückzonungen verwendet werden. Die Versiegelungsabgabe und Meteorgebühren werden kaum eingesetzt und könnten lediglich zur Feinsteuerung der Flächennutzung beitragen, wobei diese kleinen Effekte durchaus wünschenswert sein können (günstige Entsorgung von Oberflächenwasser, Grundwasserneubildung und Naturschutz).

### Sind Steuern und Abgaben flächenwirksam?

Eine Untersuchung des Einflusses des Bodenpreisniveaus auf die Bebauungsdichte von Wohnareal in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich hat eine signifikant positive, allerdings geringe Beziehung zwischen Bodenpreisniveau und Ausbaugrad/realisierter Ausnutzungsziffer gezeigt. Allerdings konnte kein Zusammenhang zwischen Bodenpreisniveau und Grundstücksgrösse bei Einfamilienhaus-Bauvorhaben nachgewiesen werden. Damit dürfte ein erhöhter Bodenpreis im Bereich des heute üblichen Preisspektrums keinen spürbar sparsameren Umgang mit Bauland generieren. Anders dürfte es sich bei Preisen verhalten, die das heute übliche Preisniveau deutlich überschreiten. Auch könnte eine Kombination verschiedener Massnahmen (z.B. Verteuerung des Bodenpreises, verursachergerechte Infrastrukturkostenbelastung usw.) Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme haben.

Eine weitere flächenrelevante Festlegung ist die steuerliche Abzugsmöglichkeit der Kosten für den Arbeitsweg sowie die Steuerabzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen. Da die Bundessteuereinnahmen dadurch einige Prozent tiefer ausfallen (für kantonale Steuereinnahmen liegen keine Zahlen vor), könnten diese Abzugsmöglichkeiten durchaus flächenrelevant sein. In jedem Fall dürfte die Abzugsfähigkeit der Arbeitswegkosten die Zersiedlung fördern.

Schliesslich sind verschiedene Subventionen als flächenrelevant einzustufen. Auf nationaler Ebene bedeutsam sind insbesondere die Subventionen im Strassenverkehrsbereich (2006: Bruttoausgaben für Strassenbau und -be-

trieb: 7,4 Mrd. Fr.; Umweltkosten und Unfallkosten des Privatverkehrs: 14,6 Mrd. Fr.), wobei neben dem Flächenverbrauch für Verkehrswege vor allem die Zersiedlungswirkungen und Erschliessung neuer Siedlungsflächen von flächenpolitischem Gewicht sind. Landwirtschaftssubventionen (Investitionskredite, Strukturverbesserungen) dürften vor allem das Bauen ausserhalb der Bauzone fördern. Weiter zu nennen sind Subventionen der Bandinfrastruktur auf kommunaler Ebene (Wasser- und -entsorgung, Abfall, Strassenunterhalt), die zudem in grossem Massstab das Verursacherprinzip verletzen.

### Flächenzertifikate

Wie das Instrument «Flächenzertifikate» in der Schweiz angewendet werden könnte, ist durch die gesetzeswidrig hohe Bauzonenreserve vorbestimmt. Es kann nicht darum gehen, über Zertifikate eine Lenkung von Neuzonierungen zu erwirken. Vielmehr sollten Neuzonierungen vom Besitz und Abtausch von Zertifikaten für eingezonte Flächen abhängig gemacht werden. Damit könnte die stark ungleiche Verteilung der Bauzonenreserven zwischen städtischen und ländlichen Gebieten verringert werden. Somit könnten Bauzonen dorthin transferiert werden, wo sie gebraucht werden und hohe Wertschöpfung generieren. Ein Vorschlag geht dahin, für baureife Bauzonen Nutzungszertifikate auszugeben, die verkauft und für Neueinzonungen genutzt werden können. Für die Langfristreserve könnte ein Kontingent von Nutzungszertifikaten zugeteilt werden, das nicht die gesamte Langfristreserve abdeckt (siehe Abb. 2; für weitere Literatur siehe [www.wsl.ch/dossiers/flaechenverbrauch](http://www.wsl.ch/dossiers/flaechenverbrauch)). Da es keine vergleichbare Anwendung von Flächenzertifikaten und noch kaum vertiefende Studien für die Schweiz gibt, ist die Wirkung in der Schweiz nur sehr grob abschätzbar. Gleichzeitig bietet sich dieses Instrument für die Schweiz an, weil hier grosse, ungleich verteilte Bauzonenreserven bestehen. Eine Einführung von Flächennutzungszertifikaten

könnte sich bei Annahme der Landschaftsinitiative aufdrängen, da dann die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren auf dem heutigen Stand plafoniert wäre.

### Ein Heilmittel?

Ökonomische Instrumente beeinflussen die Siedlungsentwicklung und können zur Lenkung der Flächeninanspruchnahme eingesetzt werden. Allerdings sind Grenzen durch den zu steuernden Gegenstand Boden vorgegeben. Boden ist ein höchst inhomogenes Gut, was die Festlegung von Abgaben und Steuern sowie den Handel mit Nutzungsrechten deutlich verkompliziert und somit Transaktionskosten generiert. Weiter hat Boden zahlreiche Zusatznutzen, die eine Lenkung verkomplizieren: So ist diese Ressource ein zentraler Produktionsfaktor und hat über die Beleihbarkeit eine hohe finanzökonomische Bedeutung. Entsprechend ist davon auszugehen, dass Preise nur begrenzt die Nachfrage beeinflussen.

Weiter ist festzuhalten, dass die Gesellschaft nicht jegliche Flächennutzung einem ökonomischen Kalkül unterwerfen sollte. Beispielsweise müsste es möglich sein, in einzelnen Regionen die Bautätigkeit einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden, wenn hohe Infrastrukturkosten, siedlungspolitische Gründe oder ökologische Überlegungen dies erfordern. Entsprechend sind planerische Vorgaben wie Richt-, Sach- und Gestaltungspläne, Bebauungsvorschriften usw. unverzichtbar.

Vor diesem Hintergrund herrscht ein weiter Konsens, dass ökonomische Instrumente die raumplanerischen nicht ersetzen, wohl aber ergänzen können und sollten. Derzeit stehen verschiedene ökonomische Instrumente und Politiken einer geordneten Flächenentwicklung entgegen. Vielmehr können aber ökonomische Instrumente ein komplementäres (Heil-)Mittel einer Raumentwicklungspolitik sein, die verschiedene Instrumententypen je nach Stärken und Gegenstand nutzt. ●

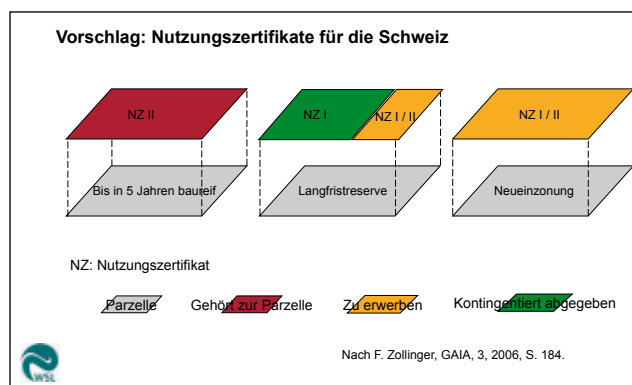


Abb. 2: Für die Langfristreserve könnte ein Kontingent von Nutzungszertifikaten zugeteilt werden, das nicht die gesamte Langfristreserve abdeckt.