

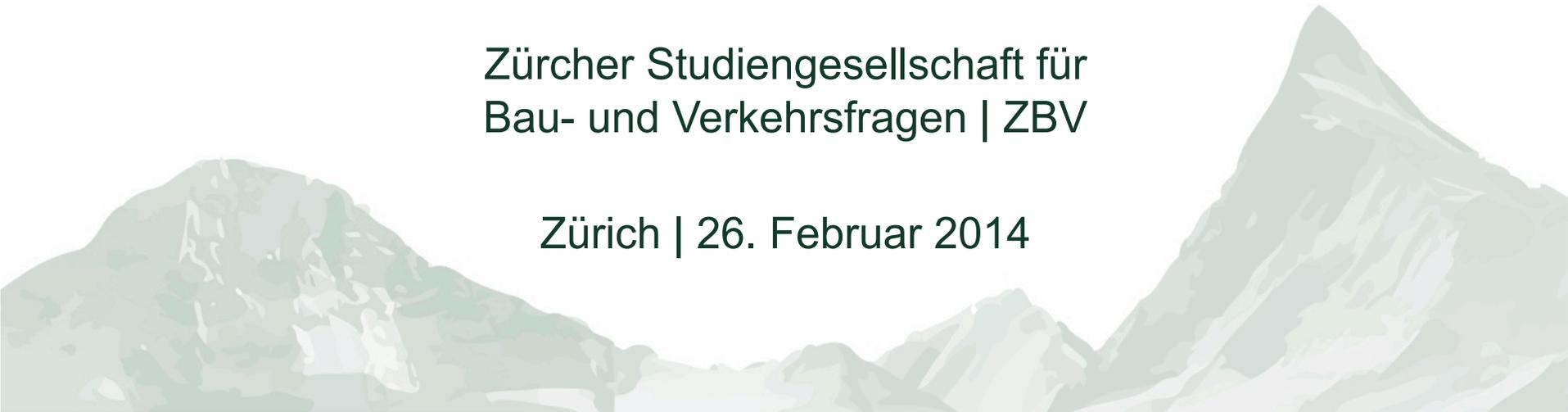


# Fehlanreize in der Raumplanung – marktwirtschaftliche Instrumente als alternativer Lösungsansatz

Dr. Markus Gmünder | Econlab GmbH

Zürcher Studiengesellschaft für  
Bau- und Verkehrsfragen | ZBV

Zürich | 26. Februar 2014



# Aufbau | Fragestellungen



## 1. AUSGANGSLAGE FEHLANREIZE

Weshalb lassen sich die übergeordneten Raumplanungsziele mit dem heutigen Instrumentarium nur ungenügend erreichen?



## 2. LÖSUNGSANSATZ "MARKTWIRTSCHAFTL. INSTRUMENTE"

Wie könnte ein Werkzeugkasten mit marktwirtschaftlichen Instrumenten aussehen?



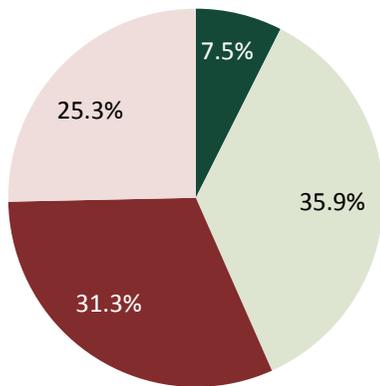
## 3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente in der Raumplanung?

# Wachsender Flächenverbrauch und zu viele Bauzonen

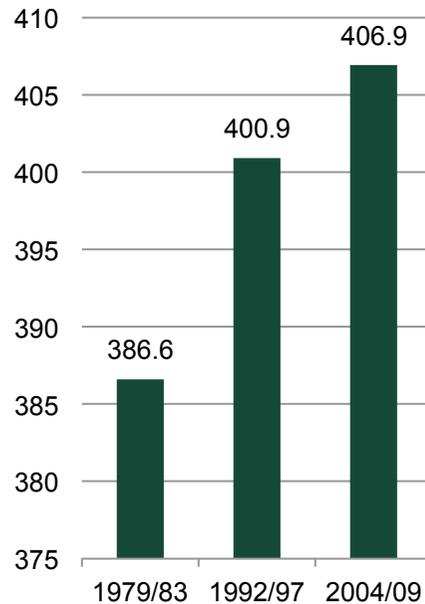
## Hauptbereiche der Bodennutzung und Entwicklung der Siedlungsflächen

Total: 4'128'498 ha (2004/09)



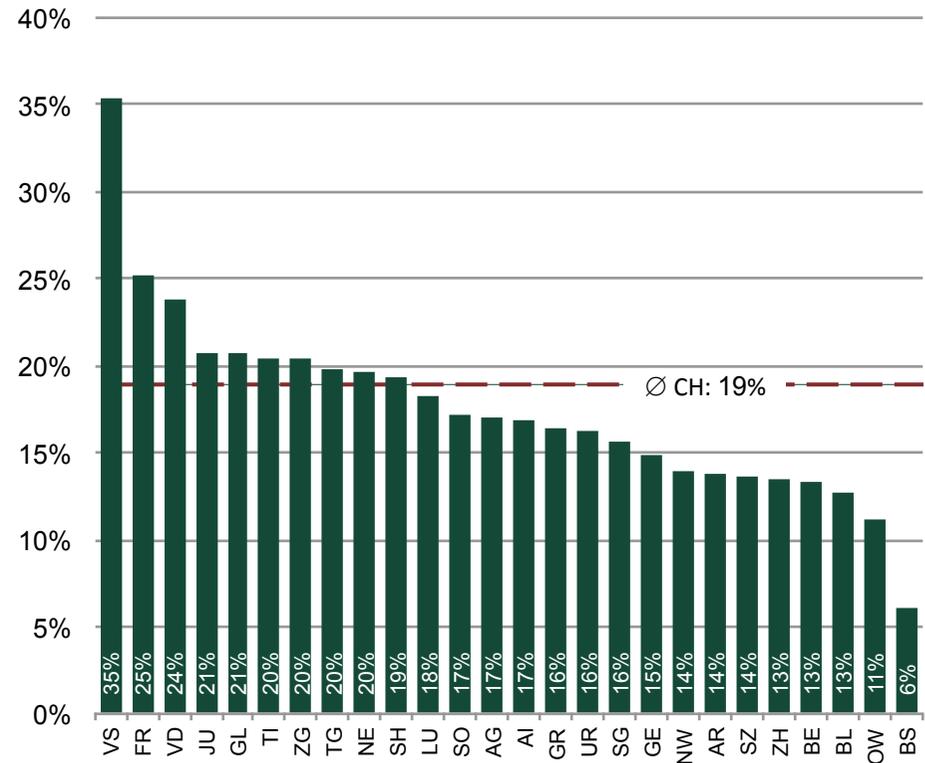
- Siedlungsflächen
- Landwirtschaftsflächen
- Bestockte Flächen / Wald
- Unproduktive Flächen

Veränderung Siedlungsfläche in m<sup>2</sup> pro Einwohner



Quelle: BFS 2013. Grafik: Econlab 2014.

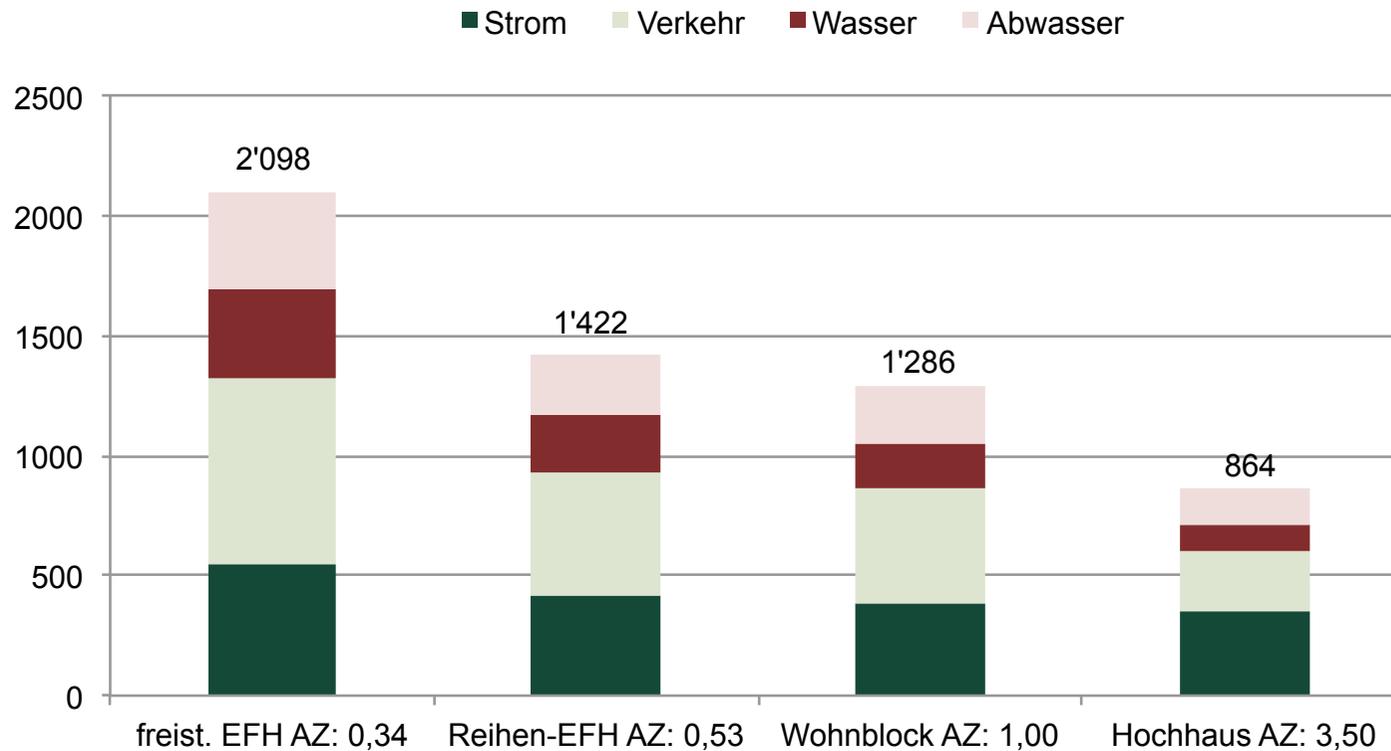
## Max. Anteil unüberbauter Bauzonen gemessen an gesamter Bauzone in %



Quelle: ARE 2012. Grafik: Econlab 2014.

# Kostenanlastung mit Durchschnittskosten statt Grenzkosten

Durchschnittliche Infrastrukturkosten nach Siedlungstyp in CHF/Einw. p.a.



Quelle: Ecoplan 2000 und Gmünder 2010. Grafik: Econlab 2014.

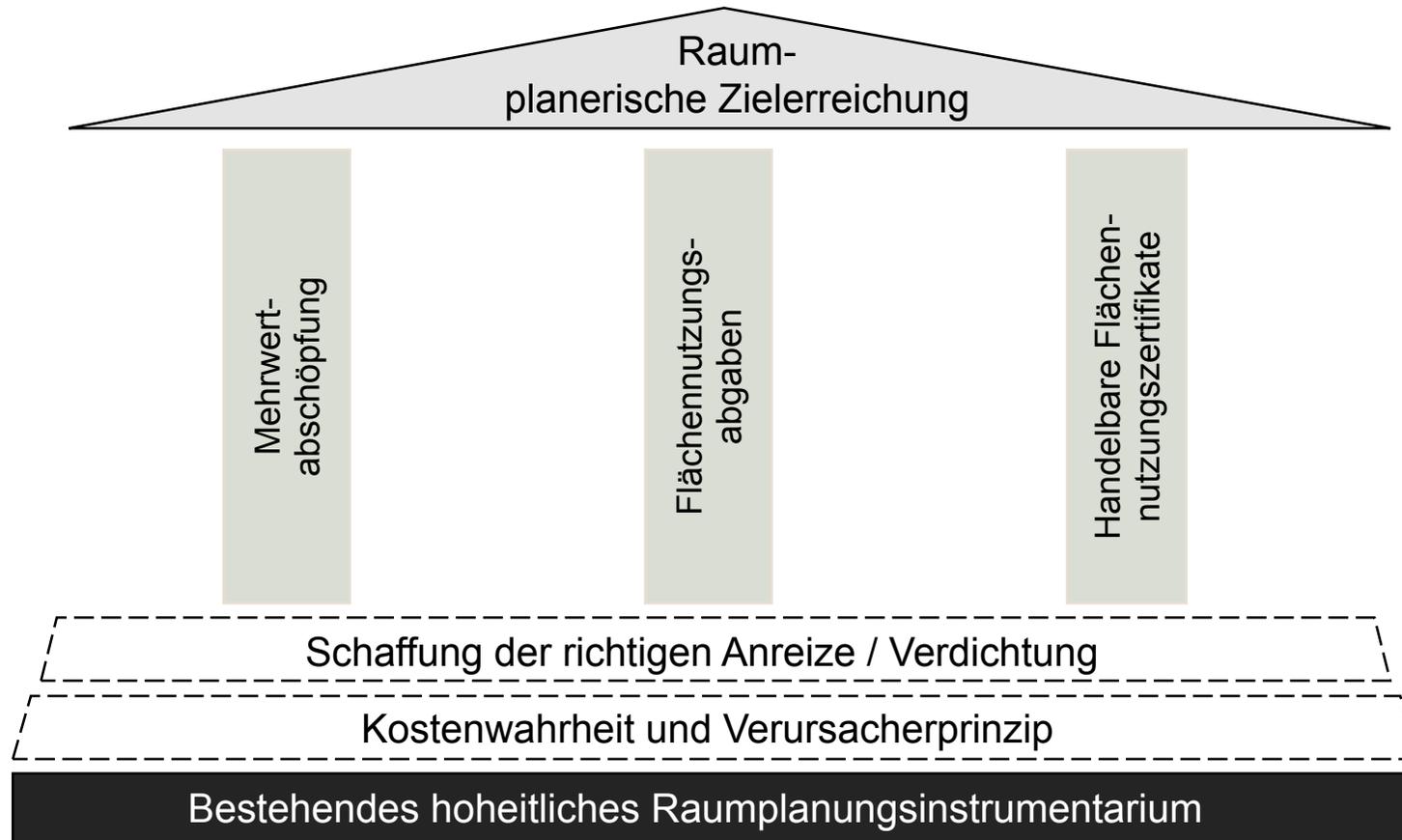
# Durchsetzung von Partikularinteressen bei Einzonungen

## Verteilungswirkung bei der Neueinzonung von Bauland

- **Gewinner** der Massnahme
  - » Bauwillige Grundeigentümer / Eigentümerverbände
  - » Investoren / institutionelle Anleger
  - » Lokales Baugewerbe
  - *gut organisierbar und mittlerer bis grosser Einfluss*
- **Verlierer** der Massnahme
  - » Umwelt- / Naturschutzorganisationen
  - » Quartier- / Nachbarschaftsvereinigungen
  - » Allgemeine Bevölkerung: Stimmbürger / Steuerzahler
  - *schwierig organisierbar und mittlerer bis schwacher Einfluss*

Fazit: Gewinner können sich meist besser organisieren und durchsetzen

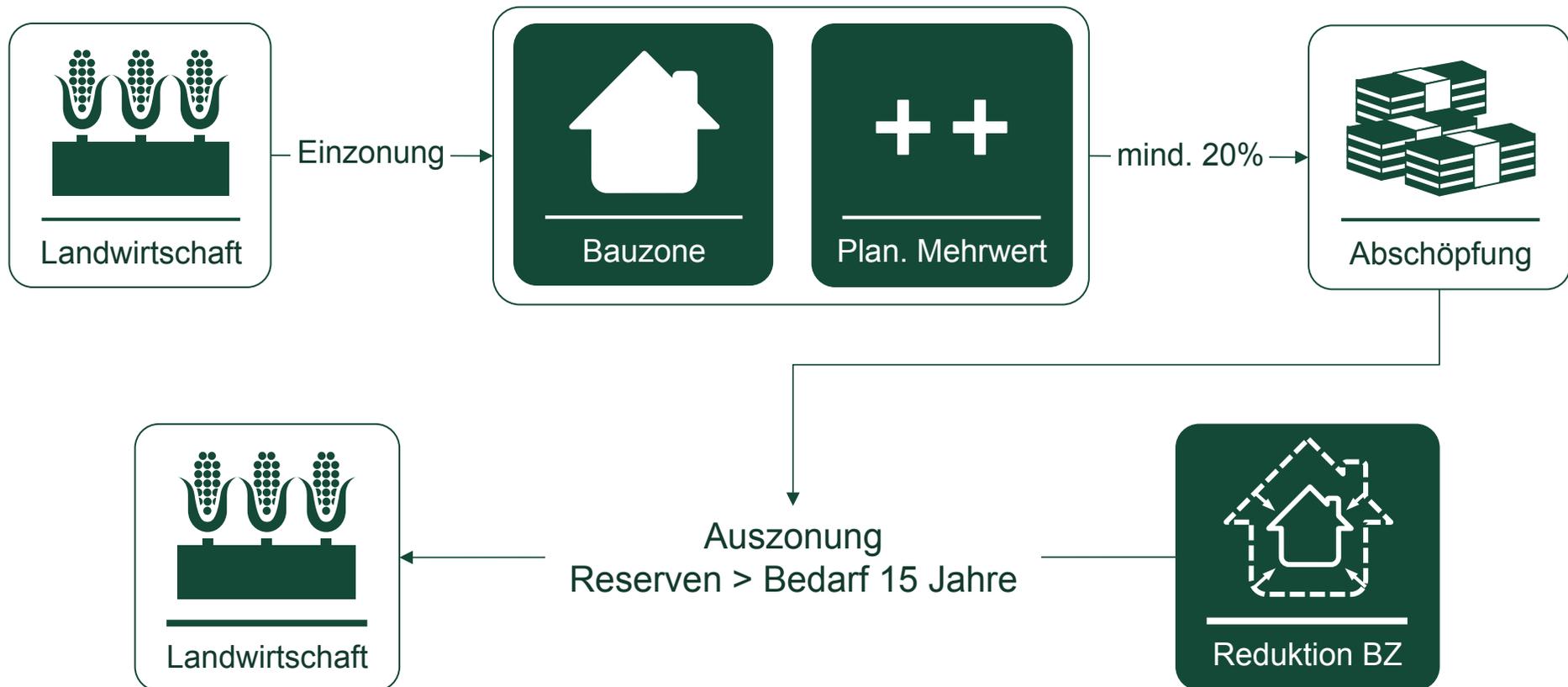
# Instrumente eines marktwirtschaftlichen Werkzeugkastens



Grafik: Econlab 2014.

# Mehrwertabgabe & Mittelverwendung für Rückzonung

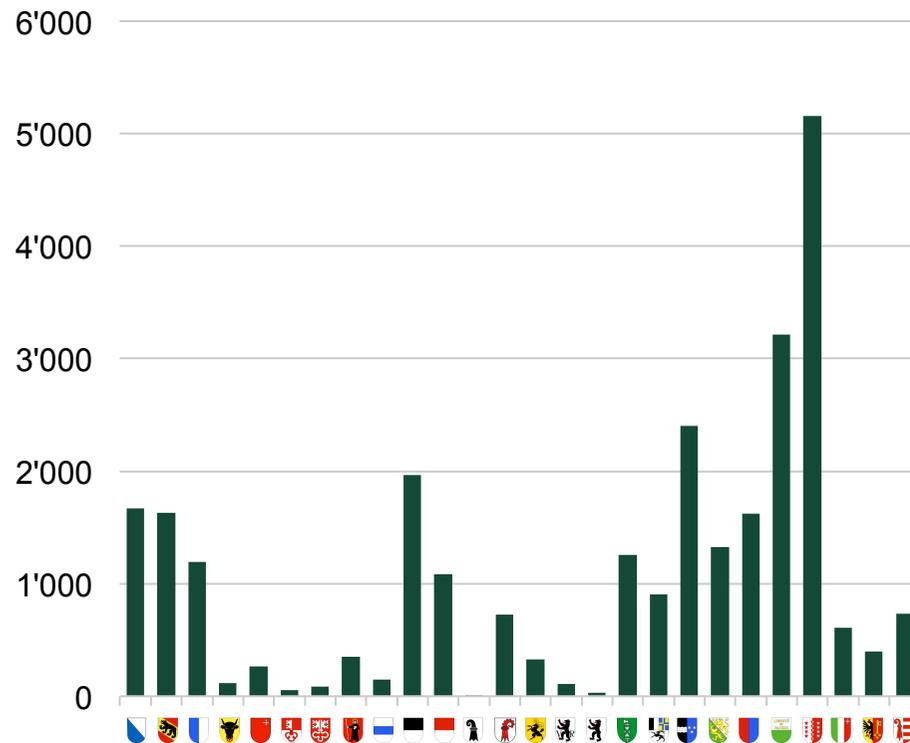
Funktionsweise Mehrwertabgabe gemäss Änderungen RPG vom 15.06.2012



Grafik: Econlab 2014.

# Abbau und Reallokation überschüssiger Bauzonen

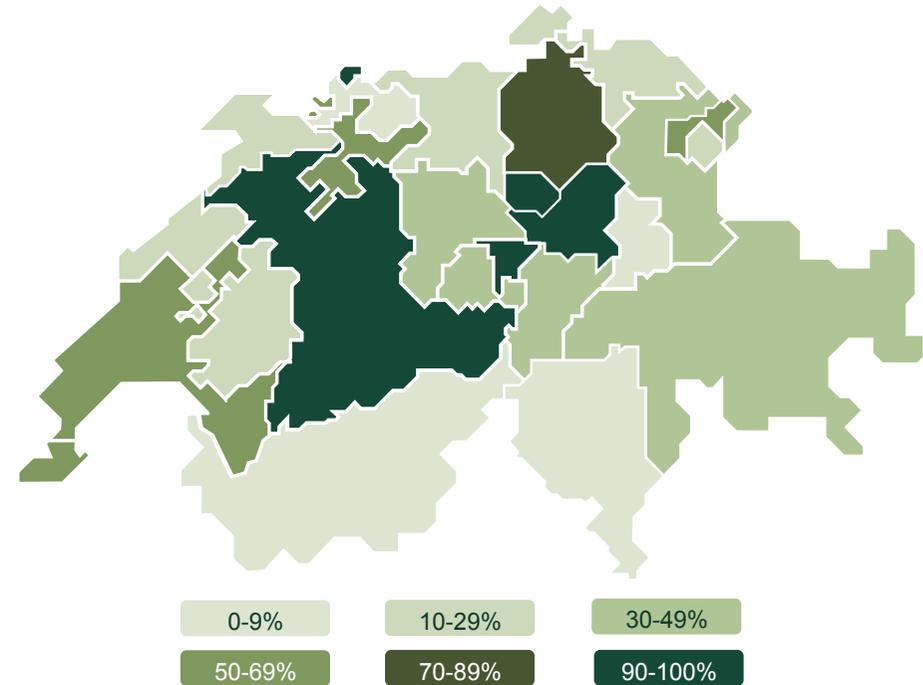
## Überschüssige Bauzonenreserven in ha bis 2030<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Unter Berücksichtigung des Neuverbrauchs und unter Ausnutzung der inneren Reserven  
 Quelle: B,S,S. / Gmünder et al. 2011; Fahrländer Partner 2008. Grafik: Econlab 2014.

## Abbau der Bauzonenüberschüsse bis 2030 in %

Schweiz: 36% Abbau der Überschüsse



Anmerkung: unterstellter Mehrwertabgabesatz beträgt 25%  
 Quelle: B,S,S. / Gmünder et al. 2011. Grafik: Econlab 2014.

# Rückerstattbare Flächennutzungsabgabe

## Ausgestaltung

- **Abgabeobjekt:** bebauter Boden innerhalb und ausserhalb der Bauzonen
- **Abgabesubjekt:** Grundeigentümer
- **Trägerebene:** Bund und/oder Kantone
- **Bemessungsgrundlage:** Parzellenfläche in m<sup>2</sup>
- **Bestehende bebaute Parzellen:** jährliche Abgabe mit Grundabgabebesatz pro m<sup>2</sup>
- **Neu bebaute Parzellen:** einmalige Abgabe pro m<sup>2</sup>, wobei effektiver Abgabebesatz = Neubauabgabebesatz x Gewichtungsfaktor

$$t_j = t_{CH} \cdot \frac{Fläche_{BZ,j} / Einwohner_{BZ,j}}{Fläche_{BZ,CH} / Einwohner_{BZ,CH}}$$

Quelle: B,S,S. / Gmünder et al. 2012.

## Abgabebesätze:

- » bei bestehenden bebauten Parzellen: 2 CHF (p.a.)
- » bei neu bebauten Parzellen innerhalb der BZ: 20 CHF x Gewichtungsfaktor (einmalig)
- » bei neu bebauten Parzellen ausserhalb der BZ: 40 CHF x Gewichtungsfaktor (einmalig)

## Auswirkungen

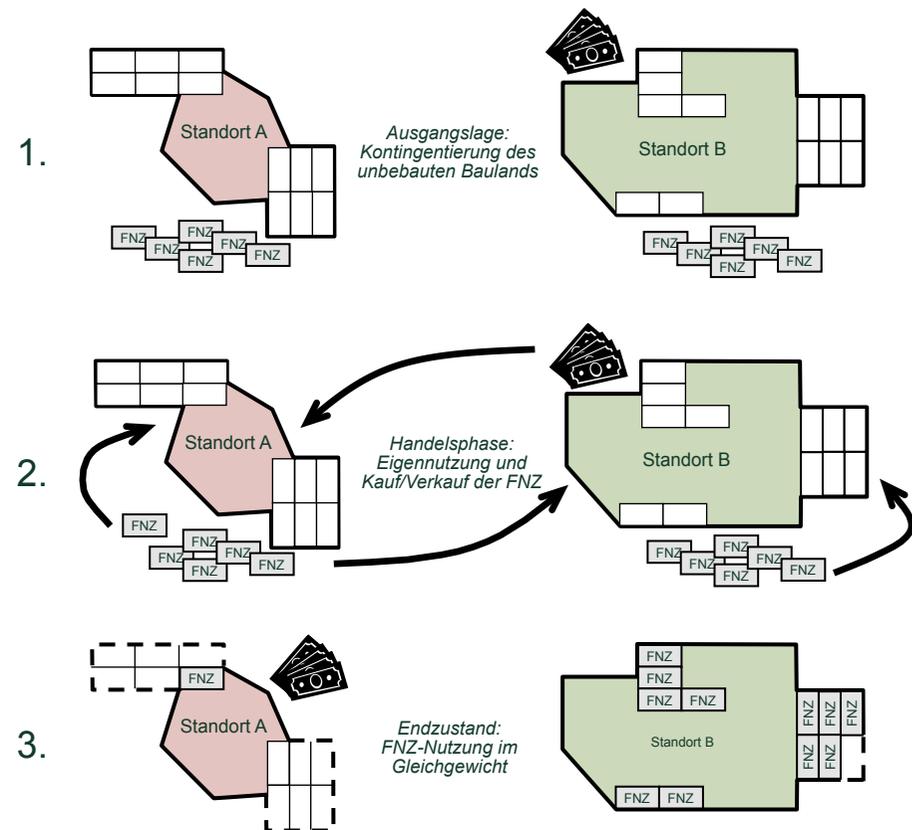
- **Aufkommen:** ca. 3.5 Mia. CHF p.a.
- **Lenkungswirkung:** Reduktion des Flächenverbrauchs gegenüber Trendentwicklung ohne Abgabe insgesamt um 21% innerhalb und 34% ausserhalb von Bauzonen
- **Rückverteilung der Mittel:**
  - » (Pro-Kopf-)Rückverteilung an Bevölkerung (324 CHF pro Person und p.a.) und Wirtschaft (einstelliger Promillebereich der AHV-Lohnsumme)
  - » Senkung Einkommens- und Gewinnsteuern auf Ebene Bund und Kantone von 7% bzw. knapp 6%

# Funktionsweise von Flächennutzungszertifikaten (FNZ)

## Eckpunkte

- Grundeigentümer benötigen bestimmte Anzahl von Flächennutzungszertifikaten (FNZ) zur baulichen Nutzung einer Parzelle
- Staat legt maximale zur Bebauung vorgesehene Fläche innerhalb eines bestimmten Perimeters fest (Mengenziel) und gibt entsprechende Anzahl FNZ ab (Auktion oder Gratisabgabe)
- Grundbesitzer haben Wahl FNZ selbst zu nutzen bzw. zu behalten oder an Bauwillige zu verkaufen, die über zu wenig FNZ verfügen
- Kauf und Verkauf der FNZ erfolgt über eine Handelsplattform (Börse)

## Handelsphasen



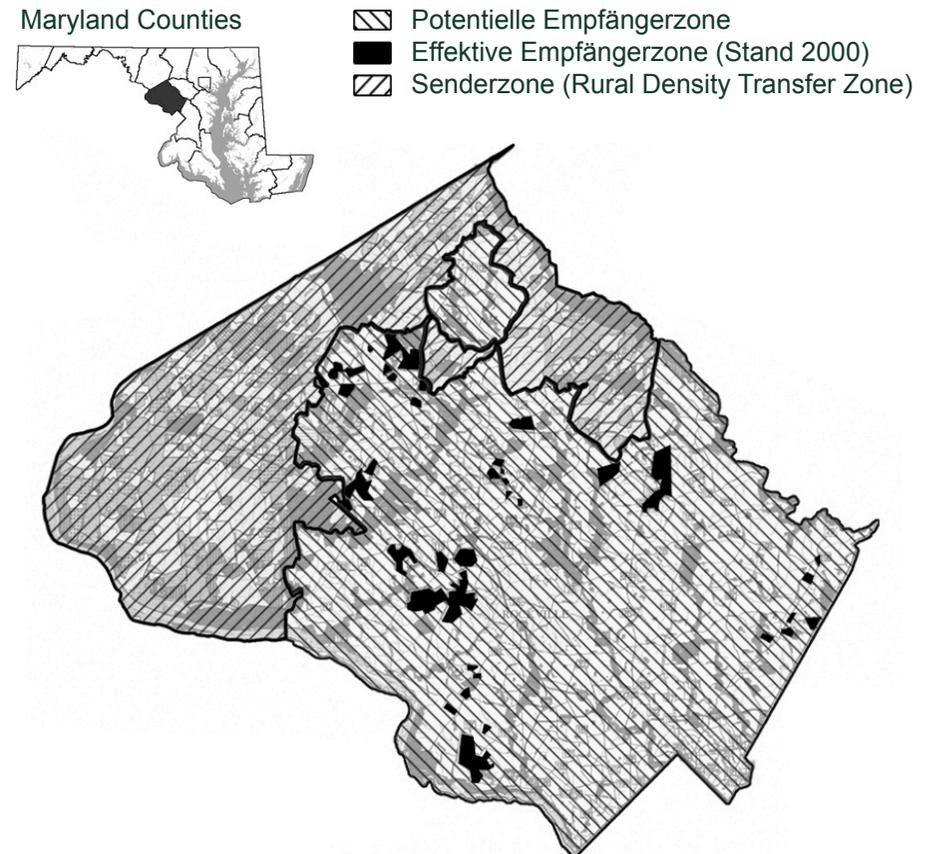
Quelle: Gmünder 2010. Grafik: Econlab 2014.

# Flächennutzungszertifikate am Beispiel amerikanischer Transferable Development Rights (TDR)

## Eckpunkte

1. Schritt: Festlegung des Gesamtperimeters für das TDR-Programm
2. Schritt: Ausweisung Senderzone(n) (Sending Area), die vor weiterer Bebauung und Zersiedelung geschützt werden soll(en) & Ausweisung der Empfängerzone(n) (Receiving Area), die als bereits überbaute Gebiete Verdichtungspotenzial aufweisen
3. Schritt: Ausgabe der Zertifikate (TDR) an Grundeigentümer der Senderzone, bemessen anhand der Nutzungsdichte in Form von Dwelling Unit(s) per Acre
4. Schritt: Übertragung der TDR von Sender- nach Empfängerzone durch Verkauf der Zertifikate. Dichtebonus durch Kauf von Zertifikaten in Empfängerzone möglich

## Sender- & Empfängerzonen | Bsp. Montgomery County | MD



Quelle: Gmünder 2010. Grafik: Econlab 2014.

## Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Instrumente

- (1) Mehrwertabgabe, Flächennutzungsabgaben oder Flächennutzungszertifikate leisten Beitrag, anhaltenden **Bodenverbrauch** zu bremsen und **Zersiedelung** einzudämmen.
- (2) Mehrwertabgabe alleine vermag **nie flächendeckend Bauzonenüberschüsse** vollständig zu reduzieren.
- (3) Erfolgreiche Umsetzung von Flächennutzungszertifikaten bedingt eine Reihe von **Voraussetzungen**; wichtig ist **räumliche Anwendungsebene** der Flächennutzungszertifikate, die sich idealerweise am **Funktionalraum** orientiert.
- (4) Marktwirtschaftliche Instrumente dienen in erster Linie der Grobsteuerung und Verringerung von **Interessenkonflikten**.
- (5) Kein Patentrezept, aber bei geeigneter Ausgestaltung eine wichtige **Ergänzung** zum bestehenden raumplanerischen Instrumentarium.

## Literaturhinweise

B,S,S. / Gmünder, M., Braun, N., Aeschbacher, N. (2011): *Konzepte zur Bauzonenverkleinerung – Abklärung der monetären Folgen und der Wirksamkeit von vier verschiedenen Konzepten*. Studie im Auftrag des ARE.

B,S,S. / Gmünder, M., Koch, P., Schmid, M., Frey, M., Scheidegger, P., Wegmüller, M. (2012): *Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung. Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung*. Studie im Auftrag des BAFU.

Gmünder, M. (2010): *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung*. Zürich/Chur: Rüegger.

Müller-Jentsch, D.; Gmünder, M. (2013): *Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht*. In: Die Volkswirtschaft, 1/2-2013.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Markus Gmünder

Econlab GmbH | Solothurnerstrasse 94 | CH-4053 Basel  
info@econlab.ch | +41 61 361 20 00 | www.econlab.ch