

„Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung – Stand der Diskussionen in der Schweiz“

Dr. Fritz Wegelin, Vizedirektor Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern

1. Eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Raumentwicklung

- unterstützt das wirtschaftliche Wachstum, optimiert Erreichbarkeiten, hält die Kosten der Siedlungsentwicklung tief (**Wirtschaftliche Dimension**);
- stellt eine konzentrierte Dezentralisation von Besiedelung und wirtschaftlichen Aktivitäten sicher, schützt die Bevölkerung vor schädlichen Einwirkungen sowie natürlichen und technischen Risiken, steigert die Lebensqualität und erhöht urbane Qualitäten (**Soziale Dimension**);
- reduziert Mobilität, unterstützt die ökologisch sinnvollsten Transportmittel, bewahrt soweit wie möglich die nichtregenerierbare Ressourcen, nutzt bestehende Bauzonen und den Immobilienpark intensiver, bevor neue Zonen ausgeschrieben und neue Bauten erstellt werden (**Ökologische Dimension**).

2. Die Daten zeigen, dass ziemlich genau das eingetroffen ist, was man eigentlich vermeiden wollte. Die **Metropolisierung** ist einhergegangen mit dem Prozess der **Periurbanisation**. In der Schweiz leben mittlerweile 73 Prozent der Bevölkerung in städtischen Gebieten. Die fünf grossen Agglomerationen der Schweiz (Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne) werden immer dominanter. Die Städte wachsen nicht organisch – wie im letzten Jahrhundert bis in die 60er und 70er Jahre mit einer Entwicklung in die unmittelbar ans Zentrum angrenzenden Vororten (Suburbanisation), sondern in mit dem Auto gut erreichbaren ländlichen Gemeinden ausserhalb der Agglomeration, die genügend Fläche und schönen Wohnlagen anbieten. Das bedeutet zunächst einmal einen stark ansteigenden **Flächenverbrauch**: Die Siedlungsfläche ist in den letzten 12 Jahren wesentlich stärker gewachsen (13,3 %) als die Wohnbevölkerung (8,8%). Die Siedlungsfläche pro Person beträgt im Schweizerischen durchschnitt 400 m². Am schnellsten wachsen verkehrstechnisch gut erschlossene Gemeinden im weiteren Umfeld der Kernstädte. 63,4 Prozent des neu entstandenen Wohnareals entfallen auf Ein- und Zweifamilienhäuser

3. **Wohnen und Arbeiten fallen zunehmend auseinander. Die Dominanz der Motorfahrzeuge im Pendlerverkehr nimmt zu.** Es gibt eine deutliche Korrelation zwischen Siedlungsdichte und Motorisierungsgrad. Noch deutlicher würde die Korrelation zwischen Siedlungsdichte und gefahrenen Kilometern ausfallen. Um ihren Arbeitsplatz zu erreichen, legen die Pendler immer weitere Distanzen zurück – der dafür benötigte Zeitaufwand blieb jedoch konstant.

4. Mit der Ausdehnung der Stadtgebiete der Schweiz nahmen auch die räumlichen Unterschiede und die **soziale Segregation** zu. Familien aus dem Mittelstand haben sich hauptsächlich in den Verstädterungsgebieten im ehemals ländlichen Raum (periurbane Zonen) niedergelassen, während sich Familien aus den unteren sozialen Schichten näher bei den Zentren, im so genannten suburbanen Gürtel konzentrieren. Die Zentren selber zeigten in den 1990er Jahren Anzeichen einer zunehmenden Segregation.

5. Fazit der Siedlungsentwicklung:

- Zersiedelung
- Metropolisierung
- Bodenverschleiss
- Verkehrszunahme
- Gestaltloser Siedlungsbrei
- Soziale Segregation
- wieder wachsende regionale Disparitäten

6. **Harte Fakten und Prozesse, aber auch Träume und Mythen** bilden die Motoren zu dieser Entwicklung. Diverse circuli vituosi im Stadt – Umland – Gefüge lassen Zentren immer stärker zur **A-Städten** werden: Alte, Arme, Auszubildende, Ausländer, Asylsuchende, Arbeitslose, Ausgesteuerte. Familien ziehen aus ins ruhigere umweltfreundlichere Umland und verursachen durch das Pendeln selbst mehr Umweltbelastung. Gute Steuerzahler ziehen ins günstigere Umland. Um die Zentrumslasten tragen zu können, müssen die Kernstädte die Steuern erhöhen, was wiederum mehr Gutverdienende vertreibt. Der Traum vom Einfamilienhaus im Grünen, aber doch zentrumsnah dominiert die gesellschaftliche und räumliche Entwicklung. Die Gemeinden, die günstiges Bauland anbieten gehen vom Mythos aus, Neuzuzüger brächten Steuereinnahmen, Einfamilienhäuser lockten gute Steuerzahler an und die Gemeindefinanzen würden saniert. In vielen Fällen geht aber die Rechnung nicht auf. Ja dieser Mythos hat schon manche Gemeinde fast in den Ruin getrieben
7. **Kosten der Zersiedelung:** Unsere Untersuchungen zeigen klar, dass je weniger dicht die Überbauungen sind, desto höher fallen die Kosten des Gemeinwesens für Bau, Betrieb und Erneuerungen von Infrastrukturanlagen aus, desto weniger geht die Rechnung mit den Steuereinnahmen auf. Je weiter die Siedlungen vom Zentrum entfernt sind, desto grösser sind die Trugschlüsse. Neben den effektiven Kosten, welche eine flächige Entwicklung für das Gemeinwesen mit sich bringen, sollten wir auch einen Blick auf die **externen Kosten** werfen. Es ist ja leider nicht so, dass diese Entwicklung nur die Gemeinden etwas angeht, die sie mit ihrer Politik herbeiführen. Vielmehr ist diese Politik nur möglich, weil für einen Teil der Kosten andere, nicht beteiligte Dritte aufkommen (z.B. Ausbau der Verkehrsinfrastruktur von Gemeinden in der Einfallsachse, Lärmschutzmassnahmen, Erduldung von Belastungen)
8. **Nachhaltigkeitsziele:** Sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung als auch die Strategie des schweizerischen Bundesrates für eine Nachhaltige Entwicklung verfolgen daher ähnliche Zielvorstellungen. In Bezug auf den Leitindikator Flächenverbrauch verfolgt der schweizerische Bundesrat die Zielvorstellung, die Siedlungsfläche pro Kopf auf dem heutigen Stand von rund 400 m² zu stabilisieren. In der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung Ziel ist eine Flächeninanspruchnahme von maximal 30 ha pro Tag im Jahre 2020. (2003 waren es täglich 105 ha). Der gegenwärtige schweizerische Flächenverbrauch würde umgerechnet auf deutsche Grössenverhältnisse 75 ha pro Tag betragen.
9. Wie sollen diese ehrgeizigen **Flächenhaushaltsziele** erreicht werden? Z.B mit:
 - Förderung zur inneren Verdichtung
 - Stärkung der dezentralen Konzentration
 - Stärkere Regulierung und Kontrolle
 - Kostenwahrheit – Internalisierung externer Kosten
 - Mehr Anreize - weniger Zwang
 - Kombination von Planung und Anreizen
10. Die mangelnde Zielerreichung der Raumplanung liegt grossenteils darin begründet, dass die **ökonomischen Kräfte viel stärker sind als jede planerische Festlegung**
 - Billiges Bauland
 - Billige Transportkosten
 - Tiefe Steuerfüsse
 - Billige Erschliessung
 - Buhlen der Gemeinden um Einwohner und gute Steuerzahler, um publikumsintensive Anlagen
 - Abwälzung der Gemeinden von Auswirkungen und Kosten (Erschliessung, Verkehrsbewältigung) auf Nachbargebiete, Zentren oder übergeordnete Körperschaften.

11. Anreizorientierte und marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung

- Flächennutzungssteuer
- Verursachergerechte Erschliessungsabgabe
- Lenkungsabgabe auf Bodenversiegelung
- Handelbare Bodennutzungsrechte (Zertifikate)
- Baulandbörse
- Subventionen zur Flächenfreihaltung
- Anreizsubventionen zur ganzheitlichen Steuerung Siedlung-Verkehr-Umwelt
- Fonds zur Finanzierung raumplanerische Massnahmen
- Verhandlungslösungen
- Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs
- Verursachergerechte Gebühren
- Subventionen überprüfen (auf Raumwirkung)
- Internalisierung von Externen Kosten der Siedlungsentwicklung
- Mehr- und Minderwertausgleich von Planungswerten: Vorschriften umsetzen
- Marktwirtschaftliche Ausgestaltung von Verhandlungslösungen

12. Vorläufige Beurteilung von marktwirtschaftlichen Instrumenten

- MIR grundsätzlich geeignet für Bodenverbrauchsziel
- Nur als Ergänzung, Unterstützung und Entlastung bisheriger Instrumente (kein Ersatz)
- Zielkonflikte nicht aus der Welt: Politischer Prozess unumgänglich
- Akzeptanz vermutlich nicht höher als bei Planung
- Einzelne Instrumente noch nicht weit entwickelt → Vorschläge vertiefen
- MIR in der Planung komplexer als im Umweltschutz
- Internalisierung externer Kosten des Verkehrs würde wahrscheinlich einen höheren Beitrag an die geordnete Besiedlung leisten
- Diskussion eröffnen, Massnahmen für übermorgen vorbereiten (wie seinerzeit bei der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSWA)

Vorteile

- + Effizienz
- + Flexibilität, Entscheid- und Handlungsfreiheit
- + Innovation und Dynamik (z.B. Sparanreize)
- + geeignet für Bodensparen, für Konzentration

Nachteile

- wirken degressiv
- steuern grob, „blind“ für Differenzierungen, gestaltet nicht (inkl. Demokratie)
- klare Verlierer
- Kann als Ablasshandel empfunden werden
- ungeeignet für Dezentralisierung

13. Gegenwärtige **Lösungsansätze auf Bundesebene**: Es ist zunächst einmal grundsätzlich sehr schwierig, die beschriebenen gesellschaftlich bedingten Trends zu korrigieren oder zu kanalisieren. Wir werden versuchen auf dem Weg der Gesetzgebung bestimmte Regeln zu Standortwahl und Zusammenarbeit einzuführen. Dadurch wird die bisherige Autonomie vorab der Kommunen eingeschränkt. Deshalb prüfen wir auch Lösungen mit marktwirtschaftlichen Elementen. Nicht prioritär haben wir die steuerlichen Ansätze behandelt, weil einerseits wichtige Steuervorlagen dem Volk unterbreitet wurden und wir nicht noch mehr Unruhe hineinbringen wollten. Andererseits erwarteten wir davon auch nicht sehr viel Wirkung zur Zielerreichung. Allfällige Fondslösungen fallen deshalb aus, weil diese zuerst finanziert werden müssen und das ist ohne die Abgaben nicht möglich. Deshalb haben wir uns auf folgende Punkte beschränkt:

- Agglomerationsprogramme: Kombination von Planung und Anreizen
- Bauzonenzertifikate: Zertifikate zur Begrenzung des Flächenverbrauchs
- Road Pricing

14. **Agglomerationsprogramme** sind Instrumente für die Zusammenarbeit bei allen agglomerationsrelevanten Themen wie Raumordnung, Verkehr, Landschaft, Kultur, Sport, Institutionen, Regionalwirtschaft, Sozialpolitik etc. Die Priorität aus Sicht des Bundes liegt zurzeit beim Modul **Verkehr / Umwelt / Siedlung**. Der Bund ist bereit, für den Agglomerationsverkehr mitzufinanzieren (bis zur Hälfte der Investitionskosten), wenn die Agglomerationen gewisse Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehören:

- eine Gesamtverkehrsoptik und eine verkehrsträgerübergreifende Planung
- Abstimmung von Siedlung und Verkehr
- Bildung einer Trägerschaft

Seit 28.11.2004 existiert die verfassungsmässige Grundlage (Volksabstimmung). An der Ausführungsgesetzgebung arbeiten wir auf Hochtouren. Zahlreiche Agglomerationen sind an der Erarbeitung der Agglomerationsprogramme. Im Frühling 05 erwarten wir bereits die ersten Entwürfe. Auf die Abstimmung Siedlung – Verkehr legen wir grossen Wert. Dazu gehören auch die Erneuerungen der Industriebrachen in zentralen Lagen. In der Schweiz verfügen wir über Industriebrachen mit einer Fläche in der Grössenordnung der Stadt Genf: ein Potential, das es zu nutzen gilt.

Die Prüfungskriterien des Bundes für die Agglomerationsprogramme sind:

- Qualität der Verkehrssysteme verbessert
- Siedlungsentwicklung nach innen gefördert
- Verkehrssicherheit erhöht
- Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch vermindert
- Investitions- und Betriebskosten beurteilt

Mit diesem Instrument wird sicher ein wichtiger raumordnerischer Schritt getan. Die **Chancen der Realisierung sind sehr hoch**.

15. **Bauzonenzertifikate:** Gehandelt werden die Bauzonenflächen. Eine Verlagerung von Zonen in peripheren Gebieten, in denen die Nachfrage gering ist, an zentralere und "dichtere" Standorte mit hoher Nachfrage ist ökonomisch interessant. Voraussetzung für die Beschränkung der Bauzonen bzw. eine Kontingentierung bzw. Etappierung der bestehenden Bauzonen und die Handelbarkeit. Dies erhöht den Druck auf die innere Verdichtung. Die Planungsautonomie der Gemeinden wird allerdings eingeschränkt. Dafür wird das Flächenwachstum auf der grünen Wiese massiv eingeschränkt, insbesondere für periphere Gemeinden (erhalten kleine Kontingente, verfügen kaum über finanzielle Mittel für Zukauf). Der Druck für die regionale Zusammenarbeit wird erhöht und es kommt zu mehr Konzentration der Besiedlung.

Ein anderes Modell setzt beim Baubewilligungsverfahren an: Gemeinden werden Überbauungsrechte zugeteilt oder versteigert. Diese Überbauungsrechte können frei gehandelt werden. Transferiert werden jetzt nicht mehr Bauzonenflächen sondern eine gewisse Anzahl Überbauungsrechte, die in den bestehenden Bauzonen eingesetzt werden können. Sind Bauzonen nicht in genügendem Ausmass vorhanden, kann unter bestimmten Bedingungen (z.B. zentrale, gut erschlossene Lage) ausnahmsweise neu eingezont werden. Gebaut werden kann nur, wenn die notwendigen Bauzertifikate vorhanden sind. Die Zertifikate gelangen über das Baubewilligungsverfahren von den Gemeinden an die Bauwilligen. Mit dem Zertifikatssystem kann das Problem der Zersplitterung des Siedlungsgebietes wirkungsvoll bekämpft werden, indem die Bedingung erlassen wird, dass Nutzungsrechte nur für Flächen, die direkt an bestehendes Siedlungsgebiet angrenzen, geltend gemacht werden können. Da nach den Bauzonenanalysen in den nächsten 25 Jahren mehr als genügen Flächen vorhanden sind – auch in Agglomerationen – wäre dieses Modell das geeignetere. Im Prinzip werden die zu grossen Bauzonen nach Massgabe der erwünschten und wahrscheinlichen räumlichen Entwicklung kontingentiert und zeitliche etappiert. Auch hier werden bisherige Planungsinstrumente nicht ersetzt, sondern ergänzt und optimiert bzw. Fehlentwicklungen (zu grosse Bauzonen) korrigiert. Das Modell wird zurzeit studiert. Insbesondere Auswirkungsanalysen auf Baulandpreise, Mieten, Wirtschaftswachstum, Siedlungsentwicklung, Siedlungstypen, materielle Enteignungen usw. sind noch notwendig.

16. Road Pricing: Nicht nur weil es Zersiedelung gibt, nimmt der Verkehr zu, sondern auch, weil der Verkehr zu günstig ist, nimmt die Zersiedelung zu. Man kann also auch beim Verkehr ansetzen und die negativen Folgen der „Übermobilität“, wie Umweltschäden und hohe Unfall- und Staukosten, von den Verkehrsteilnehmern selbst übernehmen lassen. Road Pricing ist der Sammelbegriff für unterschiedliche Methoden zur Erhebung von Strassenbenutzungsabgaben. Es sind verschiedene Formen denkbar:

- in Städten (London, Singapur, Oslo, Trondheim),
- auf Autobahnen (Frankreich, Italien, USA) oder für Tunnels
- flächendeckend (noch nicht realisiert)

Verschiedene Zwecke:

- Finanzmittelbeschaffung
- Lenkung, Staubekämpfung
- Internalisierung von Externalitäten im Strassenverkehr

Bei richtiger Ausgestaltung dürften einige Ziele für eine nachhaltige Raumentwicklung erreicht werden, womöglich besser als mit marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Raumplanung i.e.S. wie die Flächenzertifikate. Politisch benötigt die Idee wohl noch einige Zeit. Immerhin gibt es eine parlamentarische Initiative dazu. Wahrscheinlich wird das Parlament ihr nicht Folge leisten, aber die Regierung beauftragen, einige Abklärungen vorzunehmen und Road Pricing zu konkretisieren. Allgemein herrscht die Meinung vor, man müsse schrittweise vorgehen und einmal in einer Agglomeration einen konkreten Versuch unternehmen. Die Städte und Kantone Bern und Zürich prüfen deshalb schon ernsthaft diverse Systeme.

Räumliche Wirkungen bei Cordon Pricing in Städten

- Verändert Standortbedingungen für Arbeitnehmer, Kunden und Lieferanten (auf der Strasse schneller, aber teurer)
- Sekundärer Sektor zieht tendenziell ausserhalb des Cordons
- Konzentration im wertschöpfungsstarken tertiären Sektor
- Publikumsintensive Anlagen ?? hängt davon ab, woher die Kunden kommen und wie weit der Cordon gezogen ist?

17. Fazit:

- Marktwirtschaftliche Instrumente sind ein Mittel für die Zielerreichung, aber nicht sehr einfach zu handhaben.
- Sie bauen auf dem bisherigen Planungssystem auf.
- Je besser sie ins Planungssystem passen, desto akzeptierter sind sie (Agglomerationsprogramme)
- Steuerliche Ansätze haben es schwer; sie sind nicht besonders beliebt und müssen ins Steuersystem hineinpassen und das ist in einem dreistufigen föderalistischen Staat sehr anspruchsvoll. Zudem bringen sie meistens wenig oder die Tarife müssen sehr hoch angesetzt werden.
- Handelbare Zertifikate würden mehr bringen; sie sind noch in einer Machbarkeitprüfung und noch nicht ausgereift.
- Road Pricing stösst noch auf Widerstand, aber wird bei zunehmenden Verkehrsproblemen die Akzeptanzschwelle bald einmal erreichen.

Dr. Fritz Wegelin

Vizedirektor

Bundesamt für Raumentwicklung

3003 Bern

+41(0)31 322 40 70

mailto:fritz.wegelin@are.admin.ch

http://www.are.admin.ch