

Warum eine Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sinnvoll wäre

Überdimensionierte Bauzonen in der Peripherie und Baulandmangel in Zentren

Während in städtischen Gebieten Bauland knapp ist, sind die Bauzonen in peripheren Lagen überdimensioniert. Es bedarf daher eines Instruments zur räumlichen Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven.

Daniel Müller-Jentsch

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder im alternden Europa, die eine stark wachsende Bevölkerung aufweisen. Seit 1980 hat die Einwohnerzahl dank Zuwanderung um 1,4 Millionen oder um 50 000 Personen pro Jahr zugenommen. Im langfristigen Trend muss somit jährlich eine Stadt von der Grösse Lugano über das Land verteilt neu gebaut werden. Laut der aktualisierten Bevölkerungsprognose des Bundesamts für Statistik wird die Wohnbevölkerung selbst im konservativen «Basisszenario» bis 2060 um weitere 1,2 Millionen Menschen wachsen. Im «hohen Szenario» nimmt die Bevölkerung gar um 2,5 Millionen Personen zu. Zentrale Herausforderung der Schweizer Raumplanung ist die Kanalisierung des damit verbundenen Siedlungswachstums.

Fast vergessenes Instrument

Nach Berechnungen des Bundesamts für Raumentwicklung könnte man in den noch nicht überbauten Bauzonen weitere 1,4 bis 2,1 Millionen Einwohner unterbringen. So gesehen bedürfte es in den nächsten Jahrzehnten zur Absorption des Bevölkerungswachstums theoretisch keinerlei Neueinzonungen. In der Praxis liegen die Bauzonenreserven jedoch nicht dort, wo die Nachfrage ist. Während es in Städten und Agglomerationen mit hohem Siedlungsdruck zu wenig verfügbares Bauland gibt, sind die Bauzonen in vielen ländlichen Gemeinden «überdimensioniert», das heisst deutlich grösser, als es nach dem Raumplanungsgesetz (RPG) erlaubt wäre. Im Wallis beispielsweise sind knapp 40% der gesamten Bauzone noch nicht überbaut.

Eine Rückzonung überdimensionierter Bauzonen wäre somit dringend geboten, unterblieb bisher jedoch aufgrund der damit verbundenen Kosten. Rückzonungen stellen nämlich eine materielle Enteignung dar und müssen vom Staat voll entschädigt werden. Die ideale Lösung wäre daher eine räumliche Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven. Aber dafür fehlen die nötigen Instrumente. Die in Fachkreisen diskutierten Flächennutzungszertifikate erscheinen aus verschiedenen

Gründen schwierig umsetzbar. Hingegen könnte ein planerisches Instrument, das das Schweizer Recht zwar vorsieht, das jedoch ein Schattendasein fristet, eine Verschiebung der Bauzonen ermöglichen: die Abschöpfung von «Planungsmehrwert».

Ökonomisch betrachtet definiert die Raumplanung Eigentumsrechte an Grundstücken; planerische Eingriffe haben teilweise massive Auswirkungen auf deren Preis. Besonders durch Einzonungen wird in grossem Umfang Planungsmehrwert geschaffen. Die Umwidmung von Landwirtschafts- in Bauland kann den Wert verzehn- bis verhundertfachen (beispielsweise von 10 Fr. auf 100 oder gar bis 1000 Fr. pro m²). Da es sich bei einzuzonendem Land meist um Landwirtschaftsland handelt und dessen Besitz gemäss bäuerlichem Bodenrecht Landwirten vorbehalten bleibt, profitiert von den Einzonungen vor allem eine privilegierte Gruppe, die kaum 4% der Bevölkerung ausmacht.

Nicht ein erarbeiteter Wert

Bei den durch Neueinzonungen ausgelösten Wertsteigerungen handelt es sich um eine private «Rente». Der Planungsmehrwert entsteht durch hoheitlichen Verwaltungsakt und nicht durch eine wertschöpfende Handlung des Grundstückseigentümers. Er sollte daher genauso durch eine Abgabe abgeschöpft werden, wie umgekehrt die öffentliche Hand (und damit die Allgemeinheit) bei Rückzonungen zur Entschädigung des Planungsminderwerts verpflichtet ist. Die bestehende Asymmetrie in Form der Privatisierung von Planungsmehrwert und Sozialisierung von Planungsminderwert ergibt weder ökonomisch noch planerisch einen Sinn. Eine Mehrwertabgabe würde diese problematische Asymmetrie beheben.

Seit 1980 fordert das RPG (Art. 5) die Abschöpfung von Planungsmehrwert, aber in den 30 Jahren seit Inkrafttreten sind nur zwei Kantone diesem Gesetzgebungsauftrag nachgekommen (Basel-Stadt und Neuenburg). Die Grundstücksgewinnsteuer kann diese Lücke nicht schliessen, da sie bestenfalls einen kleinen Teil des Mehrwerts abschöpft. Ausserdem differenziert sie nicht zwischen jenen, die vor allem von einem behördlichen Entscheid profitieren, und jenen, die an der allgemeinen Wertsteigerung im Immobilienmarkt partizipieren. Statt die Mehrwertabgabe wegen Nichtvollzugs durch die Kantone aus dem RPG zu streichen, wie teilweise gefordert, sollte man ihr vielmehr eine strategische und marktkonforme Steuerungsfunktion innerhalb der Raumplanung zuweisen. Dafür müsste sie fiska-

lisch neutral bzw. streng zweckgebunden erhoben und ihr Ertrag vor allem zur Finanzierung von Rückzonungen eingesetzt werden. Als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative befindet sich derzeit eine Teilrevision des RPG im Parlament. Sie sieht neben klareren Bundesvorgaben zur Bauzonendimensionierung auch eine Präzisierung des Mehrwertartikels vor. Der Ständerat stimmte Ende September als Erstrat für eine Neufassung des Artikels. Danach sollen die Kantone dazu verpflichtet werden, innerhalb von zwei Jahren verbindliche Regeln zur Mehrwertabschöpfung einzuführen. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, sollen auf Basis des Bundesrechts im Falle von Neueinzonungen mindestens 25% des Planungsmehrwerts abgeschöpft werden. Im Nationalrat formiert sich dagegen jedoch bereits Widerstand.

Eine grobe Kalkulation der Vereinigung Schweizer Landesplaner kommt zum Schluss, dass allein durch Neueinzonungen landesweit jährlich ein Planungsmehrwert von über 1 Mrd. Fr. geschaffen wird. Daten, die Avenir Suisse zu Neueinzonungen erhoben hat, lassen sogar auf einen höheren Wert schliessen: Nach einer Befragung der Kantonsplaner wurden in den letzten drei Jahren gesamtschweizerisch hochgerechnet 1895 ha (19 km²) eingezont. Dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von etwa 630 ha. Bei einem Planungsmehrwert von geschätzten 300 Fr. pro Quadratmeter (präzisere Zahlen sind nicht zu ermitteln) würde ein Gesamtplanungsmehrwert von 1,9 Mrd. Fr. geschaffen – und das jedes Jahr.

Rückzonungen finanzieren

Würde man einen Teil des Mehrwerts flächendeckend abschöpfen, beispielsweise 30% bis 50%, könnte man grossflächige Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen finanzieren. Schliesslich liegen diese meist in peripheren Regionen, in denen das Bauland und somit die Entschädigungen vergleichsweise günstig sind. Somit würde die Mehrwertabgabe zu einem Instrument zur räumlichen Re-Allokation von Bauzonen bzw. dem Abtausch von Eigentumsrechten. Die Mehrwertabgabe wäre somit ökonomisch sinnvoll und könnte gleichzeitig als zentraler Steuerungsmechanismus in der Raumplanung fungieren – zur Finanzierung überfälliger Rückzonungen zu grosser Bauzonen und zur Lenkung des Siedlungswachstums in die Zentren.

Daniel Müller-Jentsch ist Projektleiter von Avenir Suisse und Autor eines Kantonsmonitorings zur Siedlungssteuerung.