

Die Raumentwicklung im Kräftefeld des Wohnimmobilienmarktes

Der zunehmende Flächenverbrauch sowie die fortlaufende Zersiedelung des Landes sind aus Sicht des Wohnimmobilienmarktes ein wirtschaftlicher Erfolg. Die Entwicklung entspricht aber weder dem Verfassungsauftrag der Raumplanung noch einem nachhaltigen volkswirtschaftlichen Wachstum. Ungewissheit über die Zukunft und Marktunvollkommenheiten führen heute zu ökonomischen Aktivitäten mit hohen Folgekosten. Umso wichtiger scheint ein intensiv geführter und gut strukturierter Diskurs über die zukünftige Gestaltung bodenrelevanter Märkte.



Die Schweiz ist ein dicht besiedeltes Land. Konkurrierende Nutzungsansprüche und die Kosten des Flächenverbrauchs sowie der Zersiedelung nehmen zu. Es braucht deshalb einen intensiven Diskurs über neue Stossrichtungen und griffigere Massnahmen, wenn Ziele und Grundsätze der Raumentwicklung erfüllt werden sollen. Im Bild: Littau (LU).

Bild: Martin Vinzens

Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg bildete sich die Einsicht, dass die Schweiz punkto Siedlungsentwicklung vermehrt auch einem grossräumigen Zukunftsbild folgen sollte.¹ Die in den 1960er-Jahren einsetzende Hochkonjunktur brachte der Schweiz einen enormen Bauboom und eine Zersiedelung des Landes. Der hohe Landverbrauch zu Lasten der Landwirtschaft und stark angestiegene Bodenpreise lösten erneut eine intensive De-

batte über die Notwendigkeit einer «Landesplanung» aus. Als politische Antwort resultierte 1969 der Verfassungsartikel über die Raumplanung. Daraus entstand eine dem Grundsatz nach rechtsstaatlich, liberal und föderativ konzipierte Raumplanung.²

In der Folge wurde ein zentrales raumplanerisches Postulat, nämlich die Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt, gesetzlich verankert – zunächst im Gewässerschutzgesetz und schliesslich auch im Raumplanungsgesetz. Damit wurde mit Blick auf den Immobilienmarkt eine weitreichende Weichenstellung vorgenommen, die sich auf die Verteilung der vorwiegend baulichen und landwirtschaftlichen Nutzungen niederschlägt.



Adrian Bader
Sektion Verkehrspolitik,
Bundesamt für Raum-
entwicklung ARE, Ittigen
b. Bern



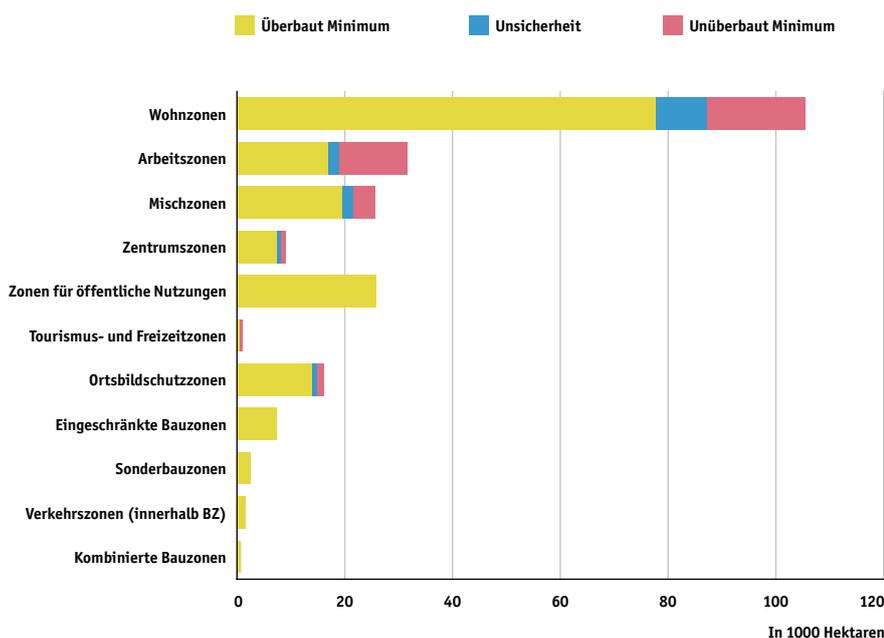
Martin Vinzens
Stv. Chef Sektion länd-
liche Räume und Land-
schaft, Bundesamt für
Raumentwicklung ARE,
Ittigen b. Bern

Der Boden – ein einzigartiges Gut

Die Marktprozesse des Immobilienmarktes werden von den Entwicklungen auf den vorgelagerten Märkten beeinflusst, die in

Grafik 1

Überbaute und unüberbaute Bauzonen in der Schweiz nach Zonentypen



Quelle: ARE, Bauzonenstatistik Schweiz 2007 / Die Volkswirtschaft

Raumentwicklung an der Schnittstelle zum Immobilienmarkt

Auf Märkten gebildete Preise sind bei internalisierten externen Kosten in der Lage, relative Knappheiten abzubilden. Das neoklassische Instrumentarium schafft es jedoch nicht, mit der absoluten Knappheit des Bodens nachhaltig umzugehen, weshalb eine politische Entscheidung über die ökologischen Grenzen bodenwirtschaftlicher Aktivitäten notwendig ist.⁵ Es bleibt die Frage, wie viel des Geltungsbereichs und Erklärungsanspruchs der Ökonomie in die politische Debatte übertragen werden soll. Mit anderen Worten: Wie viel Boden will die Gesellschaft wo und wie nutzen? Mit dem Raumplanungsgesetz als massgebende Marktordnung zur Segmentierung des Bodenmarktes wurde versucht, darauf eine Antwort zu geben. Es nennt vier Hauptziele:

- Haushälterische Nutzung des Bodens;
- auf eine erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedelung;
- Beachtung der natürlichen Gegebenheiten;
- Berücksichtigung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

einer engen Beziehung zum Immobilienmarkt stehen. Das Angebot an Immobilien ist auf ein ausreichendes Angebot an Bauland angewiesen. Dem *Bodenmarkt* kommt daher eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung des Immobilienangebots zu.

Das Gut Boden weist einige Besonderheiten auf, die es aus ökonomischer Sicht von allen anderen Wirtschaftsgütern unterscheidet. Besonders hervorzuheben sind die Eigenschaften der Immobilität, der Irreversibilität und der Unvermehrbarkeit, weshalb beim Boden von einer nicht erneuerbaren Ressource die Rede ist. Gemäss der neoklassischen Substitutionalität dürfen nicht erneuerbare Ressourcen nur in dem Masse verbraucht werden, wie funktionsgleiche Substitute geschaffen werden. Solange Substitute zugänglich sind, kann der Knappheit ausgewichen werden.

Gerade die Substitution erscheint aber im Falle des Bodens wegen seiner Begrenztheit und der globalen Verknappung³ weitgehend ausgeschlossen.⁴ Boden kann mittels technologischem Fortschritt und immer höherem Kapitaleinsatz – sei es in der Landwirtschaft oder im Bauwesen – zwar intensiver genutzt, nicht aber durch ein anderes Gut ersetzt werden. Die ökologische Knappheit des Bodens in eine ökonomische – also auch marktgängige – Knappheit zu übersetzen, ist eine wirtschaftlich und politisch brisante Herausforderung der Raumentwicklung.

Der Raumentwicklung wurde die anspruchsvolle Aufgabe übertragen, quantitativ und qualitativ genügende Flächen für die verschiedenen Nutzungsarten – wie Siedlung, Landwirtschaft und Natur – zu schaffen und zu erhalten. Zentral dabei ist der Vollzug der normativen Marktordnung, welche unter Nutzung der Marktfunktionen ein Zusammenfallen des Eigennutzes mit dem Gemeinwohl gewährleisten soll. Insbesondere hat die Raumentwicklung die Nutzungszonen so festzulegen, dass im Preiswettbewerb des Bodenmarktes unterliegende soziale und ökologische Nutzungen des Bodens weiterhin möglich sind. Bedürfnisse der Gegenwart sollen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können.⁶

Vom Boden- zum Wohnimmobilienmarkt

Innerhalb der heutigen Rahmenbedingungen generiert der Immobilienmarkt – vor allem im Zusammenhang mit der Wohnnutzung – eine hohe Wertschöpfung. Mit jährlich rund 24 Mrd. Franken fliesst der grösste Teil der Hochbauinvestitionen in den Wohnungsbau.⁷ Von den heute rund 227 000 Hektaren Bauzonen in der Schweiz sind rund 60% für die Wohnnutzung bestimmt.⁸ Die Wohnnutzung ist damit die mit Abstand dominierende Nutzung.

1 Vorschlag für eine Zoneneinteilung der Schweiz als Grundlage der Landesplanung um 1930 von Armin Meili. In DISP Nr. 56. Geschichte der Landesplanung. Januar 1980. Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zürich.

2 Vgl. Lendi, Martin. Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz. DISP 127, S. 25, 1996.

3 Vgl. Wachter, Daniel und Angst, Doris. Boden und Nachhaltige Entwicklung. Schweizer Bodenpolitik im Kontext globaler Makrotrends. 2010.

4 Vgl. Kofner, Stefan. Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. S. 41. 2004.

5 Vgl. Luks, Fred. Ökologische Nachhaltigkeit als Knappheitsproblem. Ein kritischer Blick auf die ökonomische Konstruktion der ökologischen Wirklichkeit. In: Natur und Kultur 6. Jg., Nr. 1, S. 23–42, 2005.

6 Vgl. Commission on Environment and Development (WCED) (1987): Our Common Future, Oxford Univ Pr: Oxford World

7 Vgl. BAKBasel, Hochbauprognose 2009–2015, November 2009.

8 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE). Bauzonenstatistik Schweiz 2007. Zonentypen, die vor allem für die Wohnnutzung bestimmt sind: Wohnzonen 105392 ha, Mischzonen 25 598 ha, Zentrumszonen 9050 ha, Ortsbildschutzzonen 16 039 ha.

Die Kehrseite der Medaille ist das Siedlungswachstum in die Fläche und die damit einhergehenden Verluste an freier Landschaft (insbesondere an bestgeeigneten Böden), ein hoher Finanzbedarf der öffentlichen Hand für Bau, Betrieb und Werterhalt der Infrastrukturen, steigende Kosten und Umweltbelastungen durch die Mobilität sowie weiträumige Siedlungsgebiete ohne nennenswerte städtebauliche und urbane Qualitäten.⁹

Blickt man auf die Treiber dieser Entwicklung, so dürfte auch künftig die Siedlungsfläche stärker anwachsen als die Bevölkerung. Wohlstandswachstum, gesellschaftlicher Wandel und veränderte Lebensweise der Bevölkerung tragen hauptsächlich dazu bei. Das Realeinkommen bleibt auf hohem Niveau. Die Haushalte – insbesondere die Einpersonenhaushalte – nehmen zu. Die steigende Massenmobilität ermöglicht eine immer höhere Erreichbarkeit der Orte sowohl für Wirtschaft und Wohnen als auch für Einkauf und Freizeit. Die Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau verändert sich und die Bevölkerung wird immer älter, wodurch neue Ansprüche an die Wohnumgebung und an die Wohnflächen gestellt werden. Beispielsweise ist die Wohnfläche pro Kopf in der Schweiz von 39 m² im Jahre 1990¹⁰ auf heute rund 50 m² angestiegen und wird noch weiter zunehmen. Weitere Treiber sind der Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen, die Unterschiede in den Bodenpreisen zwischen Stadt und Peripherie sowie der Steuerwettbewerb.

In Kenntnis der vorhandenen Bauzonen und den Flächenansprüchen stellt sich die Frage, ob genug Bauland vorhanden ist. In den kommunalen Nutzungsplänen sind heute Baulandreserven vorhanden, die Platz für 1,4 bis 2,1 Mio. zusätzliche Einwohner bieten.¹¹ Hinzu kommen Reserven innerhalb der bereits überbauten Gebiete von rund 100 Mio. m² Geschossflächen.¹² Gemäss Raumplanungsgesetz Art. 15 sollten Bauzonen nur Land umfassen, das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Die heutigen Baulandreserven der Schweiz sind damit vielerorts deutlich grösser als die zukünftige Nachfrage und reichen weit über das Jahr 2025 hinaus.

Eine Folge unzulänglicher Spielregeln

Wie kommt es, dass der Ruf nach weiteren Einzonungen unüberhörbar weiterhallt und weiterhin ein starker Druck auf das siedlungsnah, vorwiegend von der Landwirtschaft genutzte Gebiet besteht? Bis heute konnte kein Rezept gegen das anhaltende Siedlungswachstum in die Fläche und die

fortschreitende Zersiedelung gefunden werden. Die mangelnde Effektivität der Raumentwicklungspolitik gründet auf folgenden Faktoren:

- auf einer ungenügenden Marktordnung, welche viel zu grosse, nicht verfügbare und teilweise am falschen Ort¹³ liegende Bauzonen ermöglicht;
- auf bestehenden Externalitäten im Bodenmarkt, die zu einem suboptimalen volkswirtschaftlichen Ergebnis führen.

Die Abhängigkeit der Planungsinstrumente von Prozessen und Entscheidungsmacht von Interessengruppen generiert Bauzonenreserven, die sowohl in ihrer Grösse als auch in ihrer Lage nicht den künftigen Bedürfnissen und realistischen Einschätzungen der Entwicklungspotenziale von Standorten und Regionen entsprechen. Der lokale Fokus der Bauzonen dimensionierung reflektiert in erster Linie die lokale Standortpolitik – nicht aber die absolute Knappheit des Bodens. Die vorherrschende Marktordnung als kompetitiv föderalistische Ausscheidung von Bauzonen schafft es nicht, überkommunale sowie überregionale Herausforderungen aufzugreifen und der Begrenztheit des Bodens Rechnung zu tragen.

Zahlreiche Faktoren verursachen im Bodenmarkt falsche Anreize und Marktverzerrungen. Heute wird das Verursacherprinzip bei der Anlastung der Erschliessungskosten bei Neubauten ungenügend angewendet. Hinzu kommen die unvollständige Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs und der damit verbundenen Kosten von Umweltbelastungen sowie die fehlende Abschöpfung von Wertsteigerungen des Bodens infolge Planungs-, Erschliessungs- und Infrastrukturmassnahmen.¹⁴ Weiter werden öffentliche Güter im Zusammenhang mit dem Bodenmarkt – wie z.B. Wald, Kulturlandschaften und Ökosystemdienstleistungen – nur teilweise entschädigt.

Diskutierte und verdrängte Lösungsansätze

Die Frage nach der richtigen Bodenmarktordnung stellt sich immer wieder in den Diskussionen über die Ausgestaltung der Raumentwicklungspolitik und ist auch heute wieder aktuell. Zurzeit stehen im Kontext der Raumentwicklung zwei eidgenössische Volksinitiativen an. Die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»¹⁵ verlangt, den Anteil an Zweitwohnungen am Gesamtbestand auf 20% zu beschränken. Bei der sogenannten «Landschaftinitiative»¹⁶ ist in diesem Kontext die Forderung nach einer Begrenzung der Gesamtfläche der Bauzonen

von Interesse, die als Übergangslösung für die kommenden 20 Jahre gelten soll: Wer neues Bauland einzont, muss andernorts eine zu grosse Bauzone verkleinern. Der Bundesrat empfiehlt, beide Initiativen abzulehnen und stellt der Landschaftsinitiative als Gegenvorschlag eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes gegenüber. Mit dieser soll der Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet deutlicher zum Ausdruck gebracht sowie zur Siedlungsplanung und Bauzonendimensionierung klarere Vorgaben gemacht werden.¹⁷

Ein zentrales Element der Initiativen wie auch der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ist eine konsequentere Marktordnung bzw. Segmentierung des Bodenmarktes mit dem Ziel, einen nachhaltigen Umgang mit der absoluten Knappheit des Bodens zu erreichen. Die restriktivere Zuführung von Boden in die Märkte garantiert alleine noch keine geordnete Besiedelung des Landes; sie berücksichtigt lediglich die absolute Knappheit. Die effiziente Allokation des Bodens bedingt zusätzlich eine Marktintegration der Externalitäten und der öffentlichen Güter.

Raumpolitische Diskurse erwägen den Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten meist in direktem Zusammenhang zum Boden, so auch der frühere Gesetzesentwurf zu einer umfassenden Revision des Raumplanungsgesetzes, der in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung gestossen ist.¹⁸ Die mangelnde politische Akzeptanz ist in der hohen Wirkung von marktwirtschaftlichen Instrumenten und dem klaren Aufzeigen von Gewinnern und Verlierern auszumachen. Für das bessere Funktionieren des Bodenmarktes ist eine Unterstützung durch marktwirtschaftliche Instrumente jedoch unumgänglich. Um es bildlich auszudrücken: Der Pelz kann nicht gewaschen werden, ohne ihn nass zu machen.

Der Raum wird von den auf dem Bodenmarkt gefällten Entscheidungen gestaltet. Will die Schweiz eine effiziente Raumentwicklungspolitik, hat sie die Marktkräfte für die Zielerreichung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu nutzen. Entsprechend bedarf es eines Umbaus bestehender marktwirtschaftlicher Mechanismen, die falsche Anreize setzen und einer Etablierung neuer flächensparender, zersiedelungshemmender marktwirtschaftlicher Instrumente. Der Fokus möglicher Instrumente sollte dabei vom Boden hin zu raumrelevanten Faktoren erweitert werden. Nebst bodenpolitischen Instrumenten – wie z.B. einer Mehrwertabschöpfungsabgabe, Flächennutzungssteuer oder einer Zertifikatslösung – ist die Internalisierung externer Effekte des Verkehrs und der Erschliessung anzugehen. Die Erschlies-

sungskosten sind zu tief; d.h. der Verkehr ist zu billig, und zwar sowohl der motorisierte Individualverkehr als auch der öffentliche Verkehr.¹⁹

Fazit

Die Ziele der Raumentwicklung werden von der Gesellschaft grundsätzlich akzeptiert. Die zur Diskussion stehenden Volksinitiativen unterstreichen die Dringlichkeit einer griffigeren Raumordnungspolitik, die konsequentere Regelungen zur Segmentierung des Bodenmarktes im Hinblick auf eine geordnete Besiedelung des Landes schafft.

Die Initiativen wollen Regelungen, die den Bauland- und Immobilienmarkt enger einschnüren, indem konkret ein Bauzonenfond oder für die Tourismusorte ein faktischer Baustopp von neuen Zweitwohnungen verlangt wird. Demgegenüber schlägt der Bundesrat eine Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vor, welche auf eine Siedlungsentwicklung nach innen setzt und das Angebot an Bauland klarer umreissen will. Mit der Wahl, eine Politik der Erneuerung und Transformation bestehender Siedlungsgebiete oder die bisherige Zersiedlungspolitik zu verfolgen, trifft die Gesellschaft eine Entscheidung über die Effektivität der Bodenmarktordnung.

Die Steuerung der räumlichen Entwicklung kann auch in einem normativ geordneten Rahmen nicht allein den Marktkräften überlassen werden. Aus ökonomischer Sicht spricht heute vieles dafür, marktwirtschaftliche Instrumente zur Beseitigung der Marktunvollkommenheiten bzw. zur besseren Zielerreichung in der Raumentwicklung einzusetzen. Dass marktwirtschaftliche Instrumente nicht Gegenstand der auf dem Tisch liegenden Revisionsvorschläge sind, hat zum einen mit den wenig vorhandenen Erfahrungen zu tun. Zum anderen wird deren Akzeptanz noch als gering eingeschätzt. Dies ist aber keine Absage an diese Instrumente an sich. Raumrelevante marktwirtschaftliche Instrumente im Bereich Verkehr und Erschliessungskosten werden in Zukunft stärker in die Raumentwicklungsdebatte einbezogen werden müssen. ■

9 Vgl. Baumgartner, Fred. Raumentwicklung ohne Plan? Zur wachsenden Diskrepanz zwischen der Raumentwicklung und den Anforderungen der Nachhaltigkeit. In GAM Architekture Magazine 05. Hrsg: Fakultät für Architektur der technischen Universität Graz, Springer Verlag/Wien, Wien. 2009.

10 Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS). Volkszählung 1990.

11 Vgl. ARE: Bauzonenstatistik Schweiz 2007.

12 Vgl. Vinzens, Martin; Howald, Matthias: In Zeitschrift Forum. Hrsg. Bundesamt für Raumentwicklung. 2/2008. S. 29.

13 Vgl. Fahrländer Partner AG. Bauzonen Schweiz, wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung. 2008.

14 Vgl. Frey, René L. und Zimmermann, Horst. Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. 2005.

15 Vgl. Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» vom 29. Oktober 2008. BBI 2008 8757

16 Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2010. BBI 2010 1033.

17 Vgl. www.ave.admin.ch, Medienmitteilung vom 21.01.2010. Bundesrat stellt der Landschaftsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. 12.05.2010.

18 Für das Gebiet ausserhalb der Bauzonen wurden Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben vorgeschlagen.

19 Vgl. Frey, René L. Politische Ökonomie der Raumplanung. Vortrag im Rahmen der Expertentagung von Avenir Suisse «Raumplanung zwischen Planung und Markt» Zürich, 22. Oktober 2009. CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik Nr. 2009-03.