



Center for Research in Economics, Management and the Arts

Politische Ökonomie der Raumplanung

René L. Frey

Vortrag im Rahmen der Expertentagung von Avenir Suisse
«Raumplanung zwischen Planung und Markt»
Zürich, 22. Oktober 2009

CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2009–03

Politische Ökonomie der Raumplanung

René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie, Universität Basel
CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts

Walter Isard, der Begründer der modernen Regionalökonomie, bezeichnete in den 1950-er Jahren die Wirtschaft als «wonderland without spatial dimension». Noch heute findet sich in den wenigsten wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern etwas zur räumlichen Dimension der Wirtschaft, zu Flächen, Distanzen, Zentren, Peripherien usw. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Nationalökonomie keinen Beitrag zu Fragen der Siedlungsentwicklung und der Raumplanung leisten kann.

In meinem Referat will ich einige Zusammenhänge zwischen Wirtschaft, Siedlungsentwicklung und Politik aufzeigen und daraus Folgerungen für die schweizerische Raumplanung der Zukunft ableiten.

Kein Markt ohne Staat

Häufig wird von Laien behauptet, Ökonomen seien einseitig auf den Markt fixiert. Für sie gebe es lediglich Markt oder Politik, Markt oder Staat. Der Markt sei gut, der Staat und die Politik seien schlecht. Das ist blanker Unsinn. Es gibt keinen funktionierenden Markt ohne Staat. Der Staat muss die Rahmenbedingungen für das Marktgeschehen festlegen, gewissermassen die Spielregeln aufstellen und deren Einhaltung überwachen. Es ist gleich wie beim Fussball. Ohne FIFA als Regelsetzer und ohne Schiedsrichter als Regelüberwacher wäre kein Fussballmatch attraktiv. Wie die Spieler im Stadion haben die Akteure in der Wirtschaft unterschiedliche Interessen. Sie kämpfen gegeneinander – und trotzdem ist das Ergebnis überzeugend. Nichts wäre langweiliger / ineffizienter als Spiele / Volkswirtschaften, bei denen der Schiedsrichter / der Staat festlegen würde, was die einzelnen Akteure zu tun haben.

Aus der Theorie der Wirtschaftspolitik und der Politischen Ökonomie wissen wir, welches die Aufgaben des Staates in der Wirtschaft sein sollten. Er muss

- erstens ein *zweckmässiges Eigentums-, Privat- und Strafrecht* bereitstellen und über die Justiz dafür sorgen, dass die rechtlichen Regeln eingehalten werden.

- zweitens für ein *stabiles Geldwesen* besorgt sein, das heisst Inflation und Deflation bekämpfen.
- drittens *Konkurrenz* sicherstellen, das heisst, Monopole und Kartelle verhindern.
- viertens gravierende *externe Kosten und Erträge beseitigen*.
- fünftens *rasche Anpassungen* an Datenänderungen ermöglichen und krasse Starrheiten abbauen.
- sechstens dafür sorgen, dass die *Einkommens- und Vermögensverteilung* von den Bürgern als gerecht empfunden und das marktorientierte Wirtschaftssystem akzeptiert werden.

Anspruchsvolle Aufgaben! Dafür braucht es einen starken Staat. Wird er den Aufgaben nicht gerecht, kommt es zu *Marktversagen*. Heute sagt man dem: Die Entwicklung ist nicht nachhaltig.

Hauptproblem Zersiedlung

Lassen sich diese politisch-ökonomischen Überlegungen und Erkenntnisse auf die Siedlungsentwicklung und die Raumplanung der Schweiz übertragen?

Wenn ich dies recht sehe, ist die schweizerische Raumplanung unbestritten hinsichtlich

- den *anzustrebenden Zielen*: Sie soll gemäss Artikel 75 der Bundesverfassung die «zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes» sicherstellen.
- den *derzeitigen Hauptproblemen*: Dazu zählen die Zersiedlung, das heisst der Bodenverbrauch in Höhe von etwa einem Quadratmeter pro Sekunde, die viel zu grosszügig ausgeschiedene Bauzonen in den ländlichen und peripheren Gebieten – bei gleichzeitigem Mangel an bebaubaren Flächen in den Zentren. Mit anderen Worten: Die Siedlungsentwicklung ist nicht nachhaltig. Sie ist es, wie der *Raumplanungsbericht 2005* des Bundesamtes für

Raumentwicklung ARE klar festhält, weder ökologisch noch ökonomisch. Der Verbrauch an natürlichen Ressourcen ist zu hoch. Die Zersiedlung wird weitergehen. In den Metropolregionen – das sind heute die Motoren der Volkswirtschaft – könnten sich Wachstumshemmnisse abzeichnen.

Soweit besteht Einigkeit. Höchst umstritten sind demgegenüber

- die *Ursachenanalyse*: Der Bund wirft den Kantonen vor, dass sie, zumindest einige von ihnen, die bundesrechtlichen Vorgaben nicht ernst nehmen. Die Kantone, zumindest einige von ihnen, werfen dem Bund vor, dass er seine Aufsichtspflicht nicht wahrnimmt.
- die *Kompetenzverteilung*, namentlich zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen Kantonen und Gemeinden.
- das *Instrumentarium*: Juristen und Raumplaner sind mehrheitlich der Meinung, dass die zur Verfügung stehenden Mittel im Grossen und Ganzen ausreichend wären. Es fehle bloss am richtigen Einsatz der Instrumente. Ökonomen demgegenüber kritisieren, dass die raumplanerischen Gebote und Verbote, weil sie gegen die Interessen der Akteure gerichtet sind, häufig unterlaufen werden – entweder wegen des politischen Widerstands oder wegen Wegzugdrohungen von Unternehmungen und reichen Steuerzahlern. Statt Zwang seien daher vermehrt Anreize, die Win-Win-Lösungen ermöglichen, nötig.

Freiheit und Dezentralisation

Wir haben in der Schweiz grundsätzlich eine auf Freiheit und Machtaufspaltung durch Dezentralisation beruhende Wirtschaftsordnung (Marktwirtschaft), Staatsordnung (Föderalismus) und Gesellschaftsordnung (Demokratie). Daran wollen die meisten Schweizer und Schweizerinnen festhalten. Damit sind sie sehr gut gefahren. Die Schweiz zählt zu den attraktivsten Wirtschaftsstandorten der Welt. Und in internationalen Rankings erweisen sich die Wohn- und Lebensqualität als top. Für mich bedeutet dies, dass wir auch für die Raumplanung ein Konzept finden müssen, das auf Freiheit und Dezentralisation beruht. Anhaltspunkte hierfür liefern die oben aufgezählten Markt voraussetzungen.

Eine untergeordnete Rolle kommt bei den anzustrebenden Reformen der Rechtsordnung

zu. Das heutige Bodenrecht vermag im Grossen und Ganzen zu genügen. Das Problem liegt auch nicht bei den Verteilungswirkungen, die von der Raumplanung ausgehen, noch bei nicht abgegoltenen positiven externen Effekten.

Die Mängel bei der Siedlungsentwicklung sind vielmehr bei den nicht internalisierten negativen externen Effekten des Verkehrs und der Erschliessung zu suchen. Diese gehen Jahr für Jahr in die Grössenordnung von zehn Milliarden Franken. Sie stellen eine Art *Subventionierung der Zersiedlung* dar. Der Verkehr ist zu billig, und zwar sowohl der motorisierte Individualverkehr als auch der öffentliche Verkehr. Als Folge davon ist die räumliche Mobilität zu hoch.

Eine Ursache für die räumlichen Fehlentwicklungen liegt auch bei den Schwierigkeiten im Einsatz der raumplanerischen Instrumente. Die Nutzungsbeschränkungen erzeugen Widerstand bei den Bodenbesitzern und Investoren, beim Baugewerbe, bei den Behörden und nicht zuletzt auch bei den Bürgern, die gerne gute Steuerzahler anlocken.

Anreizorientierte Instrumente

Was folgt aus dieser Analyse der heutigen Raumplanungsproblematik?

- Am wichtigsten ist die *systematische Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs und der Erschliessung*, das heisst die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips.
- Wichtig ist sodann die *Ergänzung des raumplanerischen Instrumentariums* durch anreizorientierte marktähnliche Instrumente.

Mit diesen beiden Massnahmen hätte man ganz automatisch andere Rahmenbedingungen, an denen sich die Investoren orientieren würden. Das Bauen auf der grünen Wiese wäre zwar nicht verboten, würde sich aber als weniger rentabel erweisen. Die angestrebte innere Verdichtung würde stärker honoriert. Der politische Druck auf weitere Neueinzonungen wäre schwächer. Rückzonungen würden bei den Bürgern eher eine Mehrheit finden.

Ich bin mir natürlich bewusst, dass es nicht einfach sein wird, Reformen wie die Internalisierung von externen Kosten oder die Einführung von anreizorientierten Instrumenten

durchzuziehen. Ich glaube auch nicht, dass sie in den nächsten Jahren politisch eine Chance haben. Die Zersiedlung geht schleichend vor sich. Man gewöhnt sich an die Landschaftsveränderungen, an den Rückgang der Biodiversität und an die steigende Mobilität.

Ich bin schon zufrieden, wenn die aufgezeigten Probleme breiter diskutiert und alternative Lösungen geprüft werden. Aus diesem Grunde habe ich mich als Mitinitiant für die 2008 eingereichte *Landschaftsinitiative* engagiert. Diese sieht in den Übergangsbestimmungen vor, dass «die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden» darf. Diese Forderung ist angesichts der insgesamt viel zu grossen Bauzonen alles andere als revolutionär, dies umso weniger als die Übergangsbestimmungen vorsehen, dass «der Bundesrat in begründeten Fällen Ausnahmen gewähren» kann.

Da gemäss der *Landschaftsinitiative* die Bauzonen nicht eingefroren, sondern lediglich gesamtschweizerisch plafoniert werden sollen, braucht es Mechanismen, um Rückzonungen in den Gebieten, in denen in der Vergangenheit zu viele Bauzonen ausgeschieden worden sind, zu erleichtern, und um innere Verdichtungen und Mehrnutzungen in den Wachstumsgebieten zu fördern.

Flächennutzungszertifikate

Aus ökonomischer Sicht sind Flächennutzungszertifikate das hierfür geeignetste Instrument. Die Grundidee lässt sich wie folgt umschreiben:

- Schritt 1: Die Bauzonen werden plafoniert, entweder gesamtschweizerisch oder grossregional.
- Schritt 2: Die Raumplanung legt fest, in welchen Gebieten Rückzonungen und in welchen Gebieten Verdichtungen und Mehrnutzungen wünschbar sind.
- Schritt 3: Durch Verkauf, Versteigerung oder Gratisabgabe erhalten die Grundeigentümer Flächennutzungszertifikate. Sie können diese entweder selbst nutzen, das heisst, entsprechend den gültigen Vorschriften bauen, oder verkaufen.
- Schritt 4: Im Falle des Verkaufs an Bauinteressierte erhalten die Verkäufer Geld. Sie werden auf diese Weise für den Verzicht auf die bauliche Nutzung ihres

Grundstücks kompensiert. Die Käufer von Flächennutzungszertifikaten auf der anderen Seite erhalten die Möglichkeit, ihre Grundstücke intensiver zu nutzen, als aufgrund der bisherigen Bestimmungen zulässig ist. Sie werden diese Option nur dann wählen – das heisst, bereit sein, Flächennutzungszertifikate zu kaufen –, wenn Verdichtung oder Mehrnutzung höhere Renditen versprechen. Eine Win-Win-Lösung!

Im Auftrag des ARE ist untersucht worden, wie sich dieses neue Instrument auswirken würde. Aufgrund von Modellrechnungen kommt eine Studie von Infras zum Schluss, «dass Flächennutzungszertifikate mit moderaten Mengenzielen sowohl wirksam als auch wirtschaftlich und sozial tragbar sind». Sie sind jedoch kein Ersatz für die bisherige Raumplanung. Sie ergänzen ihr Instrumentarium und machen es griffiger. In den USA ist dies bereits der Fall. Bis in der Schweiz an die Einführung gedacht werden kann, sind allerdings noch einige offene Fragen zu klären. Diese betreffen vor allem die rechtliche Ausgestaltung und die politische Akzeptanz.

Literatur

- René L. Frey (2008): *Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können.* Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Gmünder, Markus (2010): *Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung.* Chur: Rüegger.
- Infras (2006): *Flächennutzungszertifikate. Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen.* Bern: ARE.

