

Räumliche Entwicklung und Zersiedelung

René L. Frey

Hintergrundpapier für den Workshop,
den die Sophie und Karl Binding Stiftung
am 14. Januar 2011 in Basel
zum Thema «Beschränkung der Zersiedelung»
durchführte.

Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2011-01

Räumliche Entwicklung und Zersiedelung

Prof. Dr. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel

und CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel und Zürich

«Die Schweiz ist eine Metropole» - diese Aussage dürfte für viele als Provokation wirken. Tatsache ist jedoch: Drei von vier Schweizerinnen und Schweizern wohnen in einer Stadt oder einer Agglomeration. Der öffentliche Verkehr hat die Fahrplandichte einer S-Bahn, das heisst einer Stadt-Bahn. Die Erschliessung der allermeisten Ortschaften ist dank der hohen Bevölkerungsdichte – eine der höchsten in Europa – und des feingliedrigen Strassen- und Bahnnetzes sehr gut.

Und doch: Die Schweizerinnen und Schweizer fühlen sich mehrheitlich nicht als Städter. Fehlende monarchistische Tradition? Reaktion auf die «unheimliche», stark zentrierorientierte Globalisierung? Wohl beides!

Bundesrat Moritz Leuenberger, bis vor kurzem oberster Schirmherr der Raumentwicklungspolitik, hat die Diskrepanz zwischen Realität und Selbstverständnis, zwischen Verstand und Gefühl so ausgedrückt: «Unsere Vorstellungen, was Stadt und was Land ist, sind von Johanna Spyri geprägt. Wir glauben an eine ländliche Idylle, obwohl die Alpaufzüge heute in Lastwagen stattfinden, das Heidi-Land eine Autobahnraststätte ist, bestenfalls noch ein Musical.» Und Benedikt Loderer, seines Zeichens «Stadtwanderer», stellt fest: «In der Agglomeration gibt es nur noch städtische Lebensformen, obwohl die Leute beharrlich behaupten, auf dem Land zu wohnen.»

Wen wundert es da, dass echte Grosstadtvertreter in den eidgenössischen Räten fast ähnlich selten vorkommen wie Bären in den Schweizer Bergen, dass die Bauern im Parlament krass übervertreten sind und immer wieder Reformen blockieren, dass der Stadt-Land-Graben den viel zitierten Röstigraben in den Schatten stellt.

Im Folgenden werde ich zeigen, wie sich die Schweiz räumlich entwickelt hat, welches die Triebkräfte der Entwicklung der Zentren und ländlichen Gebiete sind, welche Auswirkungen und Probleme dadurch entstanden und was unternommen werden könnte, um sicherzustellen, dass spätere Generationen immer noch in einem attraktiven Land leben können – in einem Land mit erfolgreichen Städten und attraktiven Alpen. Meine Ausführungen sind die Zusammenfassung meines 2008 erschienenen Buches «Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Regionen der Schweiz langfristig entwickeln können». Den Abschluss bilden Überlegungen zur Weiterentwicklung des

Raumplanungsrechts, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Beschränkung der Zersiedelung.

Räumliche Struktur der Metropole Schweiz

Was sind Städte, was städtische Gebiete? Welche Bedeutung kommt heute in der Schweiz den ländlichen Räumen und insbesondere den Alpen zu?

- Offiziell gelten in der Schweiz Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern als *Städte*. Man zählt ihrer 120 mit insgesamt 3,1 Millionen Einwohnern. Das sind 42 Prozent der gesamten Schweiz.
- Seit den 1930er Jahren werden die mit den Kernstädten baulich zusammengewachsenen Vororte als *Agglomerationen* bezeichnet und statistisch erfasst. Es gibt heute rund 50. Ihre Einwohnerzahl beträgt 5,3 Millionen oder 71 Prozent der Schweiz. Zusammen mit den isolierten Städten kommt man auf fast 75 Prozent Personen, die in städtischen Räumen leben. Würde man auf den Arbeitsort abstellen, wäre der Anteil des urbanen Raums noch grösser.
- In den letzten Jahren ist ein weiterer Begriff aufgetaucht: die *Metropolregion*, auch Metropolitanregion genannt. Man versteht darunter Zürich, Basel, Genf-Lausanne, Bern und Südtessin mit den jeweiligen Einzugsgebieten. In ihnen wohnen 4 Millionen Einwohner oder 54 Prozent. Zählt man die ausländischen Agglomerationsteile von Genf und Basel dazu, gelangt man, je nach Abgrenzung, auf 5,5 bis 7,5 Millionen Metropolitan-einwohner.
- In der *ländlichen Schweiz* wohnen nur noch etwa 25 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer. Flächenmässig ist der ländliche Raum selbstverständlich wesentlich grösser. Er macht rund 77 Prozent des schweizerischen Territoriums von 41 000 Quadratkilometern aus.
- Auf die *Alpen* entfallen rund zwei Drittel der Fläche und 20 Prozent der Einwohner des Landes. Teile der Alpen sind jedoch ebenfalls verstädtert. Man denke etwa an die Alpenstädte Chur, Thun, Interlaken, Sitten sowie an die alpinen Resorts St. Moritz, Davos, Zermatt, Montana-Crans, Gstaad, Grindelwald-Wengen. Diese Orte sind während der Hauptsaison eigentliche Städte. Die Alpen – so ein paar in der Literatur zu findende Etiketten – sind zum «Dachgarten», zur «Spiel-

wiese» und zum «Central Park Europas» geworden.

Räumliche Entwicklung der Schweiz

Vier sich zeitlich überlappende räumliche Entwicklungsphasen prägen die Schweiz seit dem vorindustriellen Zeitalter: die Urbanisierung, die Suburbanisierung, die Periurbanisierung und die Reurbanisierung.

Urbanisierung

Vor der industriellen Revolution war die Landwirtschaft der dominante Wirtschaftssektor. Die Produktivität der Bauern und des sie unterstützenden lokalen Gewerbes war bescheiden. Sie setzte der Entwicklung der übrigen Teile der Landes enge Schranken. Der Handel erlaubte die interregionale Arbeitsteilung nur soweit, wie die Pferdefuhrwerke dies zuließen.

Mit dem Aufkommen der Industrie und dem Bau der Eisenbahnen im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurde die zuvor stark disperse agrarisch-kleingewerbliche Wirtschaftsstruktur langsam durch eine räumlich stärker konzentrierte Schicht überlagert. Fabriken entstanden dort, wo an Flussläufen Wasserkraft genutzt, wo Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abgezogen werden konnten und wo die Erreichbarkeit gut war.

In die Phase des Übergangs von der Agrar- zur Industriegesellschaft fällt das rasche Wachstum der Städte. Die Urbanisierung (oder Verstädterung) ging einher mit der *Landflucht*. Die guten Beschäftigungs- und Lohnaussichten in den Städten zogen Arbeitskräfte an. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts führte die gute Wirtschaftsentwicklung, die alle Regionen der Schweiz erfasste, mit der Zeit zum Versiegen der Abwanderung aus den ländlichen Gebieten. Sie wurde ersetzt durch den Zustrom aus dem Ausland, zunächst aus Italien, dann aus Spanien und Portugal, in den letzten Jahrzehnten aus dem Balkan, der Türkei und aussereuropäischen Gebieten. Aufgrund der Personenfreizügigkeit mit der EU dominiert neuerdings die Zuwanderung aus Deutschland.

Suburbanisierung

Im 19. Jahrhundert führte das Wachstum der Städte zu hygienisch prekären Wohnbedingungen. Eine Befreiung von dieser misslichen Lage brachten erst die Strassenbahn in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und das Automobil nach dem Zweiten Weltkrieg. Zusammen mit dem gestiegenen Wohlstand erleichterten die neuen Verkehrsmittel das Wachstum der Städte in die Breite. Die Landflucht wurde abgelöst durch die *Stadtflucht*. Es entstanden *Agglomerationen*. Am Wegzug aus den Städten in

die Vororte waren vor allem Familien mit Kindern aus dem Mittelstand beteiligt. In den Kerngemeinden blieb die sogenannte *A-Bevölkerung* zurück: Arme, Alte, Arbeitslose, Ausländer, Alleinstehende, Alleinerziehende usw.

Periurbanisierung

Mit der Zeit ging die Suburbanisierung in ein metastasenartiges Siedlungswachstum in die Fläche über. Zogen einst die Eltern oder Grosseltern vom Land in die Stadt, weil sie dort mehr verdienen, ziehen ihre Kinder beziehungsweise Enkel aus der Stadt aufs Land, weil sie es sich nun leisten können. Das Siedlungsgebiet dehnt sich in der Schweiz heute um fast einen Quadratmeter pro Sekunde aus. Das sind etwa 27 Quadratkilometer oder fast die Fläche des Brienzersees – pro Jahr! Einige Agglomerationen begannen zu *Metropolregionen* zusammenzuwachsen. Das Ausufern des städtischen Raums in den ländlichen führte zur *Zersiedelung* – dies nicht nur im Mittelland, auch in den alpinen Fremdenverkehrsregionen. Die Grenzen zwischen Stadt und Land verwischen immer mehr: Überall ist etwas Stadt, überall etwas Land – aber nichts so richtig.

Reurbanisierung

Seit der Jahrtausendwende beginnt sich eine Gegenbewegung abzuzeichnen. Ausgelöst wurde sie einerseits aus der Einsicht, dass die Agglomerationen und Metropolregionen international nur dann wettbewerbsfähig sind und bleiben können, wenn ihre Zentrumsgemeinden wirtschaftlich, gesellschaftlich und politisch funktionsfähig sind. Unterstützt wurde diese «Renaissance der Stadt» andererseits durch die steigende Attraktivität der Stadt als Wohnort. Theater und Museen, Discos und Nachtclubs, Galerien und Konzerte, Spezialitätenrestaurants und vielfältige Einkaufsmöglichkeiten, Glamour und Lifestyle, das sind die Elemente der neuen urbanen Lebensqualität, die von den *Yuppies* (Young Urban Professionals) und den *Dinkies* (Double Income No Kids) geschätzt werden und wofür sie Geld ausgeben.

Auswirkungen und Probleme

Jede der vier räumlichen Entwicklungsphasen hatte und hat ihre spezifischen Probleme.

Das Hauptproblem der Urbanisierung war die *Abwanderung*. Diese wurde bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts in Kauf genommen. Sie ermöglichte, dass Arbeitskräfte dort eingesetzt wurden, wo sie den höchsten Ertrag erwirtschafteten. Die Landflucht trug zum raschen Wachstum der schweizerischen Volkswirtschaft bei. Mit steigendem Wohlstand wurde der Zwang zur Abwanderung aus Problemregionen des ländlichen und alpinen Raums jedoch immer mehr als unzumutbar empfunden. Stossend war auch die Tatsache, dass vor allem junge, gut ausgebildete und unternehmungslustige Personen wegziehen. Man spricht von «brain drain», Hirnabfluss. Zurück bleiben – selbstverständlich von Ausnahmen abgesehen – ältere, weniger qualifizierte und weniger dynamische Personen, also just diejenigen, die weniger geeignet und weniger motiviert waren, potenzielschwachen Gebieten wirtschaftlichen Schwung zu verleihen. Ein Teufelskreis!

In der Phase der Suburbanisation bereiteten die *Entmischung* und die *Segregation* Sorgen: A-Bevölkerung in Wohnblöcken der Stadt – junge Familien des Mittelstands in Einfamilienhäusern des Agglomerationsgürtels. Dies hatte Auswirkungen auf das politische Geschehen und die öffentlichen Haushalte der Gemeinden. Die A-Bevölkerung stellte hohe Ansprüche an die öffentlichen Leistungen, war aber nur begrenzt in der Lage, die daraus entstehenden Kosten selbst zu tragen. Entsprechend hoch war in den Kernstädten die Steuerbelastung. Die eher bürgerliche Bevölkerung der Vororte sorgte im Agglomerationsgürtel demgegenüber für tiefe Steuern. Sie war zudem in der Lage, von den zentralörtlichen Angeboten der Zentren zu profitieren, ohne sich gleich wie die städtischen Steuerzahler an den Kosten beteiligen zu müssen. Die Folge der Suburbanisation waren *Stadt-Umland-Spannungen*. Die sich daraus ergebende Beeinträchtigung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Funktionsfähigkeit der Zentren stellte eine Gefahr für die Agglomerationen dar, und dies just in einer Zeit, in der sie im internationalen Standortwettbewerb auf gute Standortbedingungen angewiesen waren.

In der dritten Entwicklungsphase, jener der Periurbanisation, schuf der für viele zur Realität gewordene Traum vom Einfamilienhaus im Grünen als neue Probleme die *explosionsartige Zunahme des Verkehrs* und die *Zersiedelung*. Weite Gebiete haben ihren ländlichen Charakter verloren, ohne städtische Qualitäten gewonnen zu haben. Die fehlende Übereinstimmung der aus dem 19. Jahrhundert stammenden politischen Strukturen mit den neuen Lebens- und Wirtschaftsräumen verschärfte den bereits früher erkennbaren *Stadt-Land-Konflikt*. Er drohte die Zentren als Motoren der Volkswirt-

schaft zum Nachteil des gesamten Landes zu lähmen.

Die Reurbanisierung bringt hier eine Korrektur. Doch auch sie hat ihre Schattenseiten. Ein erstes Problem betrifft die Kernstädte selbst. Die *Gentrifizierung* – in Zürich «Seefeldisierung genannt» –, das heisst die Eroberung der Kernstadt durch die Yuppies und Dinkies, führt zu einer Verdrängung wirtschaftlich weniger betuchter Kreise. Diese können sich die höheren Miet- und Liegenschaftspreise nicht mehr leisten und müssen sich im Agglomerationsgürtel niederlassen. Wir müssen aufpassen, dass dort nicht Verhältnisse eintreten wie in Frankreich mit der Banlieue.

Beim zweiten Problem geht es um den ländlichen Raum und das Berggebiet. Wenn die Metropolregionen unter Nutzung des Rückenwinds der Globalisierung boomen und qualifizierte Arbeitskräfte aus dem gesamten Land anziehen, droht die *Entleerung der ländlichen Gebiete* des Juras und der Alpen. Auf diese Gebiete ist die städtische Bevölkerung jedoch als funktionierende Erholungs- und Ausgleichsräume angewiesen.

Schlagwortartig zusammengefasst: Die bisherige räumliche Entwicklung der Schweiz ist nicht nachhaltig. Sie ist es weder ökonomisch (drohende Standortnachteile) noch ökologisch (zunehmende Übernutzung der Natur) noch sozial (sich verschärfende Kernstadt-Umland- sowie Stadt-Land-Konflikte). Zu dieser Feststellung gelangte auch das Bundesamt für Raumentwicklung in seinem 2005 erschienenen *Raumentwicklungsbericht*.

Bisherige Lösungsversuche

Gegen die unerwünschten Auswirkungen der räumlichen Entwicklung wurden ab etwa 1970 gezielt Massnahmen ergriffen.

Mit dem bundesstaatlichen *Finanzausgleich* wurden Mittel von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen umverteilt. Im Laufe der Jahrzehnte ist der bisherige Finanzausgleich allerdings zu einem unsystematischen, undurchsichtigen, nicht mehr steuerbaren und ineffizienten Geflecht von Finanzströmen zwischen Bund und Kantonen geworden.

Das mit der Förderung des Infrastrukturausbaus im Berggebiet (Investitionshilfegesetz IHG) verfolgte Ziel der *Regionalpolitik* des Bundes bestand primär im Abbau der regionalen Einkommensdisparitäten und in der Bremsung der Abwanderung aus wirtschaftsschwachen Gebieten. Das Ergebnis ist ernüchternd: Trotz Subventionen und Krediten von 3,2 Milliarden Franken seitens des Bundes und dadurch ausgelösten Infrastrukturinvestitionen im Umfang von mehr als 20 Milliarden Franken von 1975 bis 2006 kam es, wie eine Evaluation gezeigt hat, «nicht zu einem signifikanten Anstieg von wirtschaftlichen respektive unternehmerischen Aktivitäten im Berg-

gebiet». Verbessert wurde jedoch die Wohnattraktivität. Dadurch konnte die Abwanderung aus den IHG-Regionen in die Zentren des Unterlands weitgehend gestoppt werden. Zugenommen haben dagegen die Wanderungen innerhalb der Bergregionen: aus potenzialarmen und peripheren Gebieten in Tourismus- und Regionalzentren. Mit der Errichtung neuer Tourismusresorts, zum Beispiel Andermatt, wird sich dieser Trend noch verstärken.

Auch den anderen regionalpolitischen Programmen des Bundes (Bonny-Beschluss zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen, Tourismus- und KMU-Förderung) waren bloss Teilerfolge beschieden. Angesichts der Wachstumsdynamik der Grossagglomerationen vermochten sie das regionale Wohlstandsgefälle nicht wesentlich zu verringern. Seit Ende der 90er Jahre hat sich das Gefälle sogar deutlich vergrössert.

1969 wurde die *Raumplanung* verfassungsmässig verankert. Zehn Jahre später folgte das Raumplanungsgesetz (RPG). Ziel der Raumplanung ist «die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes». Die Raumplanung hat dazu zweifellos einen positiven Beitrag geleistet. Die Tatsache, dass über die Zersiedelung geklagt wird, deutet allerdings auf ein gewisses Versagen hin. Dieses ist darauf zurückzuführen, dass sich die Raumplanung mit den *kantonalen Richtplänen* und den *kommunalen Zonenplänen* primär um die Nutzungsplanung im ländlichen Gebiet kümmerte, weniger um die Gestaltung der städtischen Räume. Zudem wurden insgesamt viel zu viele Bauzonen ausgeschieden. Diese schaffen heute Raum für weitere 2,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner – bloss nicht dort, wo bebaubare Flächen primär benötigt werden, in den Zentren, sondern im äusseren Agglomerationsgürtel und im ländlichen Gebiet. Die weitere Zersiedelung ist dadurch vorprogrammiert. Schuld daran ist, dass die Umnutzung bestehender Areale meist teurer zu stehen kommt als das Bauen auf der grünen Wiese. Hinzu kommt, dass Gebote und Verbote als raumplanerische Instrumente ungenügende Anreize für die haushälterische Bodennutzung schaffen.

Von ihrem Ausgabenvolumen her haben zwei raumrelevante Sektoralpolitiken einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die räumliche Entwicklung der Schweiz als die Regionalpolitik und die Raumplanung: die Landwirtschafts- und die Infrastrukturpolitik.

Die *Landwirtschaft* wird in der Schweiz jährlich mit fast 4 Milliarden Franken subventioniert – zulasten der Steuerzahler. Zudem werden importierte Lebensmittel mit zum Teil sehr hohen Zöllen belegt – zulasten der Konsumenten. Gründe für diese *protektionistische Politik* sind aus dem Zweiten Weltkrieg nachwirkende Autarkievorstellungen, aber auch verteilungspolitische, gesundheitspolitische und landschaftsschützerische Anliegen.

Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft passen nicht mehr in die heutige Welt und dürften unter dem Druck von WTO und EU vermutlich nicht mehr lange aufrechtzuerhalten sein. Ein überzeugendes Argument für den Schutz der Landwirtschaft ist eigentlich nur die Landschaftspflege. Als Nebeneffekt der Herstellung von Milch, Fleisch, Getreide usw. wird unsere Kulturlandschaft gepflegt. Bauern sind jedoch nicht nur Landschaftsschützer; sie belasten durch Intensivproduktion, Düngemittel und Pestizide auch die natürliche Umwelt.

Die *Infrastruktur* gehört zu den ortsgebundenen Standortfaktoren. Ein guter Ausbaustand ist zwar eine notwendige, aber noch lange keine hinreichende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg einer Region. Entscheidend ist, ob die Infrastruktur mobile Produktionsfaktoren (Kapital, Unternehmer, Kader, Know-how) anziehen und halten kann. Dies ist in der modernen Dienstleistungsgesellschaft nur in Kombination mit so genannten *Clustern* der Fall. Cluster bedingen eine gewisse Masse und Dichte an wirtschaftlichen Aktivitäten und öffentlichen Einrichtungen (Bildung, Forschung, Kultur usw.) – eine Voraussetzung, die nur Grossstädte, Agglomerationen und Metropolregionen, im Berggebiet grosse Tourismuszentren erfüllen können. Wichtig ist auch die gute Erreichbarkeit. Der Verkehrsinfrastruktur kommt daher grosse Bedeutung zu.

Probleme ergeben sich dadurch, dass im Infrastrukturbereich die Kosten nicht konsequent den Verursachern angelastet werden. Die sogenannten *externen Kosten des Verkehrs* (Unfall-, Lärm-, Gesundheits-, Gebäudeschäden, staubedingte Zeitverluste usw.) betragen rund 10 Milliarden Franken pro Jahr. Zusammen mit der ebenfalls nicht verursachergerechten Anlastung der *Erschliessungskosten* bei Neubauten wird durch die Externalisierung von Infrastrukturkosten die Zersiedelung faktisch «subventioniert».

Neue Programme

Mehrere Politikbereiche mit räumlich unerwünschten Auswirkungen sind in den letzten Jahren überprüft und neu gestaltet worden. Andere werden in den nächsten Jahren überprüft und neu gestaltet werden müssen.

2008 wurde der *Neue Finanzausgleich* (NFA) in Kraft gesetzt. Er bringt einen effizienteren und gerechteren Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen den städtischen und ländlichen Gebieten. Er verbessert die vertikale Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen sowie die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen. Nicht zuletzt führt die stufengerechtere Aufgabenteilung zur Stärkung des Föderalismus.

Ebenfalls seit 2008 ist die *Neue Regionalpolitik* (NRP) in Kraft. Da der NFA die interkantonale Einkommensumverteilung effizienter vornimmt als der

bisherige Finanzausgleich, wird die Regionalpolitik von dieser Aufgabe entlastet. Der Bund kann sich so auf die Förderung von *Wachstum und Innovation* von Regionen mit Entwicklungspotenzial konzentrieren. Dieser Strategiewechsel beruht auf einer Erkenntnis, die die bis Oktober 2010 dafür zuständige Bundesrätin Doris Leuthard klipp und klar wie folgt umschrieben hat: «Regionen haben nur dann wirtschaftliche Überlebenschancen, wenn sie sich auf ihre Stärken konzentrieren. Hier ein bisschen Tourismus, da etwas Gewerbe, dort ein wenig Dienstleistung – ohne klare Strategie verschwenden die Beteiligten nur ihre Kräfte.»

Die Revision der *Raumplanung* ist in Vorbereitung. Diese wird stärker auf *Raumentwicklung* als auf *Raumplanung* ausgerichtet sein müssen. Unbestritten ist unter Fachleuten, dass die Zersiedelung eingedämmt werden muss. Dies hat allerdings so zu geschehen, dass die wirtschaftliche Entwicklung nicht gehemmt wird. Die bisherigen Ziele der Raumplanung, die haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedelung des Landes, können beibehalten werden. Nötig sind jedoch flexiblere, stärker *anreizorientierte Instrumente*. Auch muss die *innere Verdichtung* verstärkt werden.

Noch in weiterer Ferne ist der Umbau der Landwirtschaftspolitik. Den Bauern kommt für den Natur- und Landschaftsschutz eine wichtige Rolle zu. Damit diese Aufgabe effektiv und effizient wahrgenommen werden kann, muss die Landwirtschaftspolitik schrittweise in eine *Landschaftspolitik* überführt werden. Wird dieses Argument ernst genommen, so müssen alle Transfers (nicht bloss wie heute etwa 20 Prozent) an Landschafts-, Umwelt- und Naturschutzauflagen gekoppelt werden. Ein solcher Konzeptwandel wurde beim Wald und bei den Gewässern schon vor Jahrzehnten vorgenommen. Er wäre zudem WTO- und EU-konform. Vor allem aber würde er Initiativen Bauern ermöglichen, als echte Unternehmer tätig zu sein. Die Erfahrung zeigt, dass auf nationalen und internationalen Märkten Nischenprodukte der schweizerischen Landwirtschaft durchaus Chancen haben. Ähnliche Erfahrungen hat auch die österreichische Landwirtschaft nach dem Beitritt zur EU gemacht.

Die seit etwa zehn Jahren bei Bahn, Post und Telekommunikation eingetretenen Liberalisierungen, Privatisierungen und Deregulierungen machen es für den Staat heute schwieriger, die *Infrastruktur* in den Dienst der Beeinflussung der räumlichen Entwicklung zu stellen. Auch die Gewährleistung des *Service public* ist nicht mehr so leicht möglich wie früher. Um die flächendeckende Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen zu günstigen Preisen sicherzustellen, muss der Staat mit den Infrastrukturunternehmen Leistungsvereinbarungen abschliessen. Man spricht vom *Besteller-Bezahler-Prinzip*. An die Stelle von Steuern müssen vermehrt Benutzungsgebühren und das Verursacherprinzip

(Sozialkosten- und Lenkungsabgaben) treten, wenn die Infrastrukturversorgung effizient erfolgen soll.

Im Verkehr geht die Entwicklung in Richtung *Road Pricing*, noch besser *Mobility Pricing*. Konsequenz vollzogen könnte das *Mobility Pricing* die Zersiedelung bremsen und die innere Verdichtung fördern. Infrastrukturanlagen, bei denen Engpässe bestehen und die unter den heutigen Bedingungen laufend ausgebaut werden müssen, könnten gesamtwirtschaftlich besser dimensioniert werden. Dadurch liessen sich jährlich Milliarden einsparen.

Schritte zur Umsetzung

Einige der im letzten Abschnitt skizzierten Vorschläge haben kurzfristig kaum eine Chance, politisch umgesetzt zu werden. Wenn sich der globale Standortwettbewerb weiter intensiviert, könnte jedoch ein Zeitfenster aufgehen, das Unmögliches möglich macht. Für diesen Fall sind die folgenden Empfehlungen gedacht.

Interessenkonflikte zwischen Stadt und Land, zwischen Tal und Berg, zwischen Zentren und Alpen, zwischen Metropolregionen und Peripherie sollten vermehrt durch Verhandlungen zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen gelöst werden. Anstelle von oder in Ergänzung zu hoheitlichen Massnahmen sind partnerschaftliche Win-Win-Lösungen anzustreben. «Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe» sagt man dem heute.

Die Spannungen lassen sich langfristig abbauen, wenn anstelle des Überstimmens der partnerschaftliche Tausch tritt:

- Die ländlichen Gebiete unterstützen die Metropolregionen, damit diese im globalen Wettbewerb weiterhin erfolgreich mithalten können. Konkret: Öffnung statt Abkapslung, Reformen statt Strukturerhaltung. Noch konkreter: Annäherung an die EU via EWR, Unterstützung der Doha-Runde der WTO, unbürokratische Umsetzung des Cassis-de-Dijon-Prinzips.
- Im Gegenzug verwenden die städtischen Gebiete einen Teil der dadurch ermöglichten Wachstumsgewinne, um die ländlichen Regionen für deren Leistungen abzugelten. Das sind dann nicht mehr Almosen wie heute, sondern Vergütungen für die Schonung natürlicher Ressourcen, die Erhaltung von Biodiversität und Artenvielfalt, die Pflege der Kulturlandschaft sowie Freizeit- und Schutzdienste.

Aufgabe des Bundes ist es, die Voraussetzungen für die genannten Veränderungen zu schaffen und für einen gewissen Ausgleich zwischen den Gebietskörperschaften zu sorgen. Dies bedingt ein *Raumentwicklungskonzept* als übergeordnete Klammer nicht nur für die Raumplanung und die Regionalpolitik, sondern für alle raumrelevanten Sektoralpolitiken des Bundes.

Utopisch? Nein! Mit dem Neuen Finanzausgleich ist ein richtiger und wichtiger Schritt in diese Richtung bereits getan worden. Eine neue Partnerschaft zwischen den verschiedenen Teilräumen der Schweiz ist am Entstehen. Eine neue Partnerschaft ist auch notwendig, damit unsere Kinder und Enkel immer noch in einem attraktiven Land leben können, in einem Land mit wirtschaftlich erfolgreichen Städten, einem Land mit hoher Lebensqualität und einem Land mit attraktiven Landschaften.

Zersiedelung: Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten

Für viele Schweizerinnen und Schweizer, erst recht für die Raumplaner, ist die seit Jahrzehnten anhaltende Zersiedelung, der Kulturlandverlust und die gefährdete Biodiversität unerwünscht. Angesichts der überdimensionierten Bauzonen sind diese negativen Entwicklungen weiterhin zu befürchten – sofern keine wirksamen Gegenmassnahmen ergriffen werden.

Umstritten sind die Ursachen für die Fehlentwicklungen. Für die meisten Fachleute ist die Raumplanung zu wenig griffig und muss verschärft werden. Für Ökonomen ist diese Diagnose unvollständig; sie übersieht, dass hinter dem Ungenügen der Raumplanung wirtschaftliche Triebkräfte wirksam sind, die es zu beeinflussen gilt: Der Verkehr und die Erschliessung von Bauten verursachen externe Kosten in der Höhe von vielen Milliarden Franken pro Jahr. Dies führt faktisch zu einer Art «Subventionierung», damit zur Förderung des Siedlungswachstums in die Breite. Die Zersiedelung kann letztlich nur durch die *verursachergerechte Internalisierung der externen Kosten* gebremst werden. Es braucht *Kostenwahrheit*.

Die zur Diskussion stehende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes RPG (gem. Botschaft vom 20. Januar 2010) trägt dieser Analyse nicht direkt Rechnung. Medizinisch gesprochen: Die Therapie basiert auf einer unvollständigen Diagnose. Es ist daher zu überlegen, ob der bundesrätliche Vorschlag zumindest in die richtige Richtung zielt und – vielleicht erst in einer weiteren Revisionsetappe – noch verbessert werden könnte.

Die RPG-Revision legt das Schwergewicht auf die *kantonale Richtplanung*: bessere Steuerung der Siedlungsentwicklung, Rückzonung überdimensionierter oder am falschen Ort gelegener Bauzonen, höhere Anforderungen an Neueinzonungen sowie Massnahmen, damit Bauland tatsächlich überbaut wird.

Diese Massnahmen gehen zweifellos in die richtige Richtung. Was aber, wenn die ökonomischen Triebkräfte weiterhin so stark sind, dass die Kantone bei der Überarbeitung der Richtpläne den Vorgaben des Bundes nicht genügend Rechnung tragen oder sich bei der Genehmigung der kommunalen Nut-

zungspläne nicht an ihre Richtpläne halten? Der Bund hat kaum wirksame Durchsetzungs- und Sanktionsmöglichkeiten. Der Weg über die Gerichte ist zwar vorgesehen, dürfte aber zu aufwendig sein oder könnte sich volkswirtschaftlich lähmend auswirken. Es braucht wirtschaftliche Anreize: Verzicht auf Neueinzonung, Rückzonung und rasche Überbauung von Bauland müssen sich für die Grundeigentümer und Investoren lohnen.

Das zweckmässigste Instrument wären *Flächennutzungszertifikate*. Die Übergangsbestimmungen der Landschaftsinitiative würden hierfür die rechtliche Grundlage schaffen. Leider wird in der Botschaft zur RPG-Revision darauf überhaupt nicht eingegangen.

Eine Variante der Flächennutzungszertifikate sind die *Flächenausweisungszertifikate*. Handelspartner sind nicht private Grundstückseigentümer, sondern Gemeinden. Wenn eine Gemeinde eine Neueinzonung vornehmen will, muss sie eine andere Gemeinde finden, die dank Einnahmen aus dem Verkauf von Nutzungszertifikaten bereit ist, eine Rückzonung vorzunehmen bereit ist.

Sowohl bei Flächennutzungs- als auch bei Flächenausweisungszertifikaten muss selbstverständlich verhindert werden, dass Gemeinden, in denen durch den Verkauf von Zertifikaten Rückzonungen vorgenommen werden, später Neueinzonungen beschliessen. Bei beiden Zertifikatsmodellen muss die Gesamtmenge an Bauzonen – regional oder national – plafoniert werden (sog. «cap and trade»). Sinnvoll dürfte auch sein, dass der zertifikatsgesteuerte Ausgleich flächenmässig nicht eins zu eins erfolgt, sondern mehr Quadratmeter rückgezont als anderswo ein- oder aufgezont werden. Um Missverständnisse zu vermeiden: Die Raumplanung muss festlegen, wo Bodenzonenverkleinerungen und wo Ein-, Um- und Aufzonungen erwünscht sind.

In Frage kämen an der Stelle von Nutzungszertifikaten auch andere *bodenbezogene Abgaben*: bisher die Liegenschafts-, Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer, neu die Bodenwert-, Flächennutzungs-, Wohnflächenabgabe und Versiegelungsabgabe. Doch auch sie würden neue Gesetze ausserhalb des Raumplanungsrechts, möglicherweise sogar eine Verfassungsänderung, bedingen.

So bleibt die Hoffnung beim *Mehrwertausgleich*. Der Mehrwertausgleich ist bereits im heutigen RPG (Art. 5, Abs. 1) vorgesehen, wurde aber bisher lediglich von zwei Kantonen (BS und NE) sowie ein paar wenigen Gemeinden eingesetzt. Die Botschaft weist mit Recht darauf hin, dass die Kantone es mit der konkreten Umsetzung in der Hand hätten, sich den nötigen finanziellen Spielraum für Rückzonungen zu verschaffen. Die Abschöpfung ein-, auf- und umzonungsbedingter Mehrwerte stellt die Symmetrie her zur Entschädigung im Falle materieller Enteignung bei Rück- oder Abzonungen. Leider sieht die Botschaft keinen Zwang vor, der sicherstellen würde, dass die Kantone das Instrument der Mehr-

wertabschöpfung tatsächlich einsetzen. Gegenüber heute seien weitergehende Lösungen «nicht konsensfähig», heisst es in der Botschaft des Bundesrates.

Anderer Ansicht ist die ständerätliche Kommission (UREK-S). Sie hat am 17. August 2010 den Revisionsvorschlag gerade in diesem Punkt verschärft: Überdimensionierte Bauzonen sollen reduziert und die Entschädigungen aus Erträgen der Mehrwertabschöpfung finanziert werden.

Noch zu klären sind folgende *offenen Fragen*:

- *Städtische Kantone*, in denen Bauland knapp ist, dürften über die Mehrwertabschöpfung *mehr Einnahmen* generieren, als sie für die Entschädigung bei Rückzonungen benötigen. Wegen der Zweckbindung der Einnahmen besteht dann die Gefahr, dass auch Aufgaben tiefer Priorität ermöglicht werden.
- Für *Kantone mit überdimensionierten Bauzonen* gilt das Umgekehrte. Die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung werden *kaum ausreichen*, um Rückzonungen ohne Rückgriff auf andere Einnahmequellen (Steuern u.ä.) finanziell zu ermöglichen. Dies erzeugt politischen Widerstand.
- Würden die städtischen Kantone bereit sein, die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe *voll oder teilweise an den Bund abzutreten*, um den erforderlichen Ausgleich zwischen städtischen und ländlichen Kantonen zu ermöglichen? Wohl kaum.
- *Welche Mehrwerte* sollen *abgeschöpft* werden können? Nur planungsbedingte Mehrwerte (Ein- und Aufzonung) oder auch infrastrukturbedingte Mehrwerte (vor allem bessere Erschliessung durch IV und ÖV)?
- Wer sind die *Gewinner und Verlierer* der Mehrwertabschöpfung?
- Mit welchen Auswirkungen auf die *Investitionstätigkeit* ist zu rechnen?
- Welcher *administrative Aufwand* ist zu erwarten?
- Wie hoch sollte bei Mehrwerten die *prozentuale Abschöpfung* sein? Das Raumplanungsgesetz sieht *keine Symmetrie* zur Enteignungsentschädigung vor. Art. 5 lautet: «Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.»
Zur Frage der *Zweckbindung*:
- Unter *Effizienzgesichtspunkten* sollten die Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung *nicht zweckgebunden* werden, sondern (wie bei Umweltabgaben) pauschal an die Bevölkerung und die Wirtschaft rückerstattet oder zur Senkung von Steuern mit starken Verzerrungen verwendet werden. Zweckbindung verleitet die politischen Entscheidungsträger wegen des fehlenden Finanzierungswiderstands zu Aufgaben und Aus-

gaben von untergeordneter Wichtigkeit und Dringlichkeit.

- Zu einer entgegengesetzten Einschätzung gelangt man aufgrund *politisch-ökonomischer Überlegungen*. Die Bürger wollen wissen, wofür ihre Abgaben verwendet werden, und wollen Verschwendung verhindern. Die *Zweckbindung* soll dies sicherstellen.

Da im Falle des Mehrwertausgleichs ein logischer Zusammenhang zwischen Abschöpfung und Entschädigung besteht, ist die *Zweckbindung* zu rechtfertigen. Diese muss aber *eng gefasst* werden (wie im Gesetzesentwurf der UREK-S vorgeschlagen: «... auch für andere Massnahmen der Raumplanung».)

Für mich als Volkswirtschaftler mit politisch-ökonomischem Hintergrund sind vor allem Massnahmen sinnvoll, die auf Win-Win-Konstellationen beruhen. *Die Gewinner von Ein-, Auf- und Umzonungen sollten in der Lage und bereit sein, einen Teil ihrer Gewinne an die Verlierer abzutreten – und das freiwillig*. Auf diese Weise könnte der Widerstand gegen «unpopuläre», von den Bürgern und den Unternehmungen als zu kostspielig empfundene Rückzonungen abgebaut werden. Aus diesem Grund bin ich für *handelbare Flächennutzungs- oder Flächenausweisungszertifikate*: Durch den (freiwilligen) Verkauf solcher Zertifikate würden die Grundeigentümer beziehungsweise die Gemeinden entschädigt, wenn sie bei einem Zuviel an Bauzonen auf bauliche Nutzungsrechte verzichten. Und die Käufer würden sich auf vertraglicher Basis das Recht erwerben, an dafür geeigneten Orten den Boden anders, intensiver, zu nutzen.

Wie ist der Mehrwertausgleich unter diesem Gesichtspunkt zu beurteilen? Grundsätzlich gut. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass Rückzonung und Aufzonung nicht direkt gekoppelt sind. Es fliesen keine direkten und freiwilligen Zahlungen zwischen privaten Bodeneigentümern. Über die *Fondsbildung* erfolgt der *Ausgleich* vielmehr *indirekt* über einen politisch-administrativen Mechanismus. Dieser bedingt Zwangselemente. *Zwang erzeugt Widerstand* – offen (politisch) oder versteckt (grosszügige Ausnahmeregelungen, lange Übergangsfristen, Nichtanwendung von Normen usw.). Wenn der Bund die Kantone (und Gemeinden) zum Mehrwertausgleich zu zwingen versucht, wird ein widerspenstiges Gemeinwesen stets gute Gründe finden, warum just in seinem Fall eine Ausnahme angezeigt ist. Ich zweifle daran, ob sich der Bund (gegenüber den Kantonen) und die Kantone (gegenüber ihren Gemeinden) immer auf dem Gerichtsweg werden durchsetzen wollen.

Fazit

Der Revisionsvorschlag gemäss Botschaft, ergänzt um den Vorschlag der UREK-S, ist wohl das Maximum, was zurzeit politisch realisierbar ist. Dieser

Vorschlag genügt jedoch langfristig nicht. Nötig sind Massnahmen, die direkt bei den wirtschaftlichen Triebkräften ansetzen.

- Es braucht erstens Kostenwahrheit, d.h. die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs und der Erschliessung.
- Bauzonenverkleinerungen müssen sich zweitens für die Grundstückbesitzer und Investoren lohnen. Hierfür braucht es Instrumente wie die Flächennutzungszertifikate.

Damit solche Massnahmen eine Chance bekommen, muss der Problemdruck noch grösser werden. Die Zersiedelung und der Kulturlandverlust müssen von noch mehr Schweizerinnen und Schweizern als ernsthafte Gefahr für die nachhaltige Entwicklung des Landes empfunden werden.

Literatur

- Bundesamt für Raumentwicklung (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern: ARE.
- Diener, Roger, Jacques Herzog, Marcel Meili, Pierre de Meuron & Christian Schmid (2005): Die Schweiz – ein städtebauliches Portrait. Basel: Birkhäuser (Herausgeber: ETH Studio Basel).
- Ecoplan (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Bern/Altdorf: Ecoplan (Gutachten für ARE).
- Frey, René L. (2008): Starke Zentren – Starke Alpen. Wie sich die Städte und ländlichen Regionen der Schweiz langfristig entwickeln können. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Gmünder, Markus (2010): Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich/ Chur: Rüegger.
- Lehmann, Bernard, Urs Steiger und Michael Weber (2007): Landschaften und Lebensräume der Alpen: Zwischen Wertschöpfung und Wertschätzung. Reflexionen zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms 48. Zürich: vdf.
- Maggi, Rico und Angelo Geninazzi (2010): Verkehrt. Plädoyer für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (Studie von Avenir Suisse).
- Schuler, Martin u. a. (2007): Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (Herausgeber: Bundesamt für Statistik).
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010.
- Schweizerischer Bundesrat (2010): Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bern: UVEK.
- Schwick, Christian, Jochen Jaeger, René Bertiller & Felix Kienast (2010): Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bern: Haupt.

