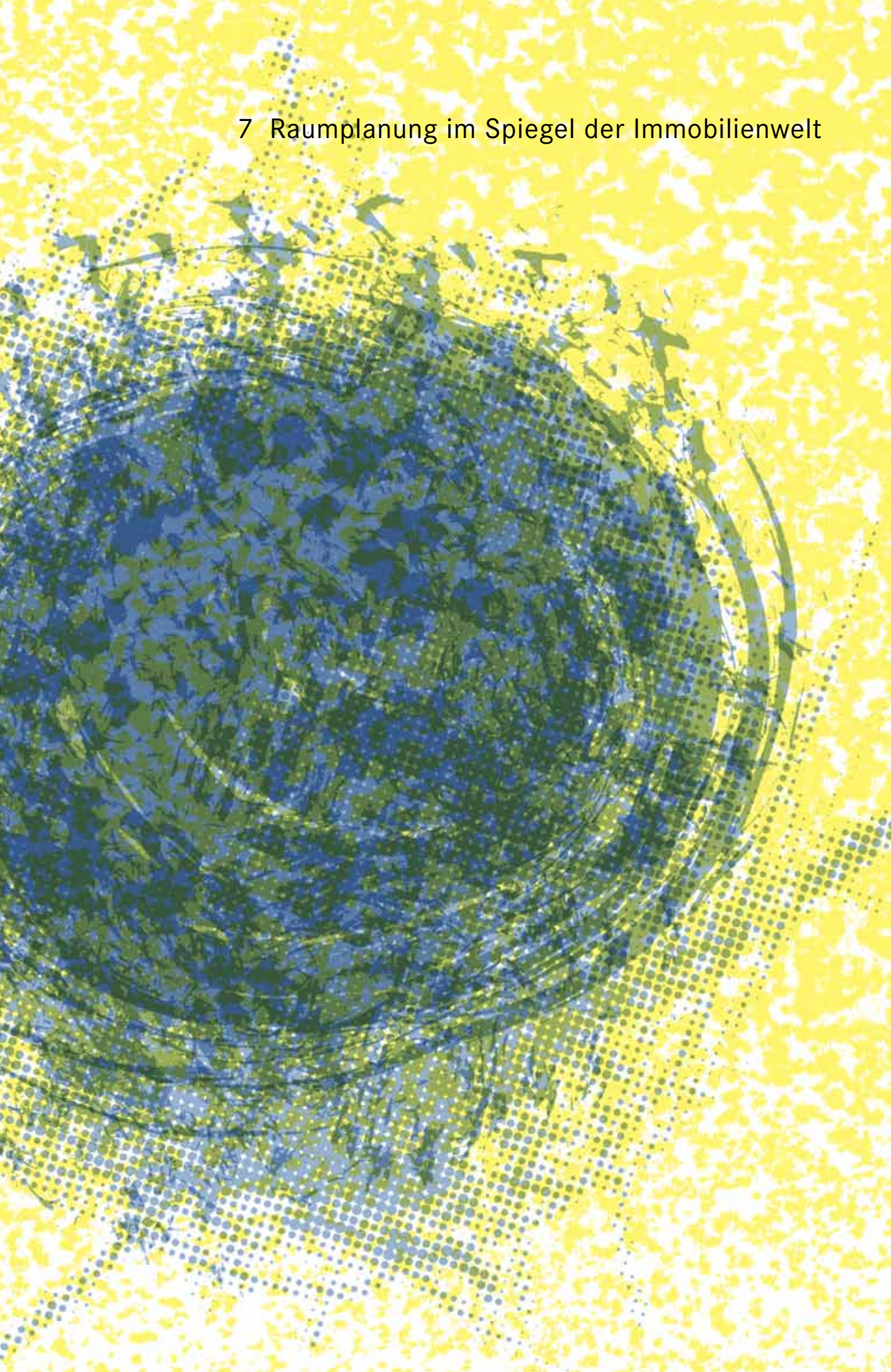
7 Raumplanung im Spiegel der Immobilienwelt



Zielkonflikte in der Raumplanung

Ob die festgelegten Ziele des Raumplanungsgesetzes erreicht werden, hängt von der Konsequenz in der Umsetzung ab. Der Vollzug orientiert sich unter anderem an den vorhandenen Baulandreserven sowie am zukünftigen Bedarf – es lohnt sich aber, den Entscheidungsprozess rational agierender Immobilienmarktakteure zu reflektieren, denn damit lässt sich zukünftiges Konfliktpotenzial aufdecken. Die folgenden Ausführungen nehmen deshalb diesen Prozess unter die Lupe: die Preisbildung beim Bauland, die unterschiedlichen Hebelwirkungen der Instrumente sowie das Verbesserungspotenzial seitens der Institutionen.

Wie gross die Schweizer Reserven an Wohngebieten immer noch sind, zeigen die neusten Zahlen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Demnach gibt es heute etwa 13 850 unbebaute Hektaren Wohnzonen. Dies entspricht 11.7 Prozent aller Wohngebiete und entspricht knapp der vierfachen Grösse des Kantons Basel-Stadt. In rund der Hälfte der Schweizer Gemeinden finden sich weniger als 10 Prozent Reserven. In ländlicheren MS-Regionen des Wallis oder des Jura wird dagegen die 25-Prozent-Marke überstiegen. Die Ausgangslage in Bezug auf die kommunalen Baulandreserven und die bestehenden Siedlungsflächen präsentiert sich äusserst heterogen. Sie ist letztlich ein Produkt der realisierten Raumpolitik und ergibt sich aus dem unterschiedlichen Verständnis des «haushälterischen Umgangs» mit der Ressource Boden. Heute stellt sich die Frage: Wo liegen die Herausforderungen, Grenzen und Möglichkeiten der Raumplanung?

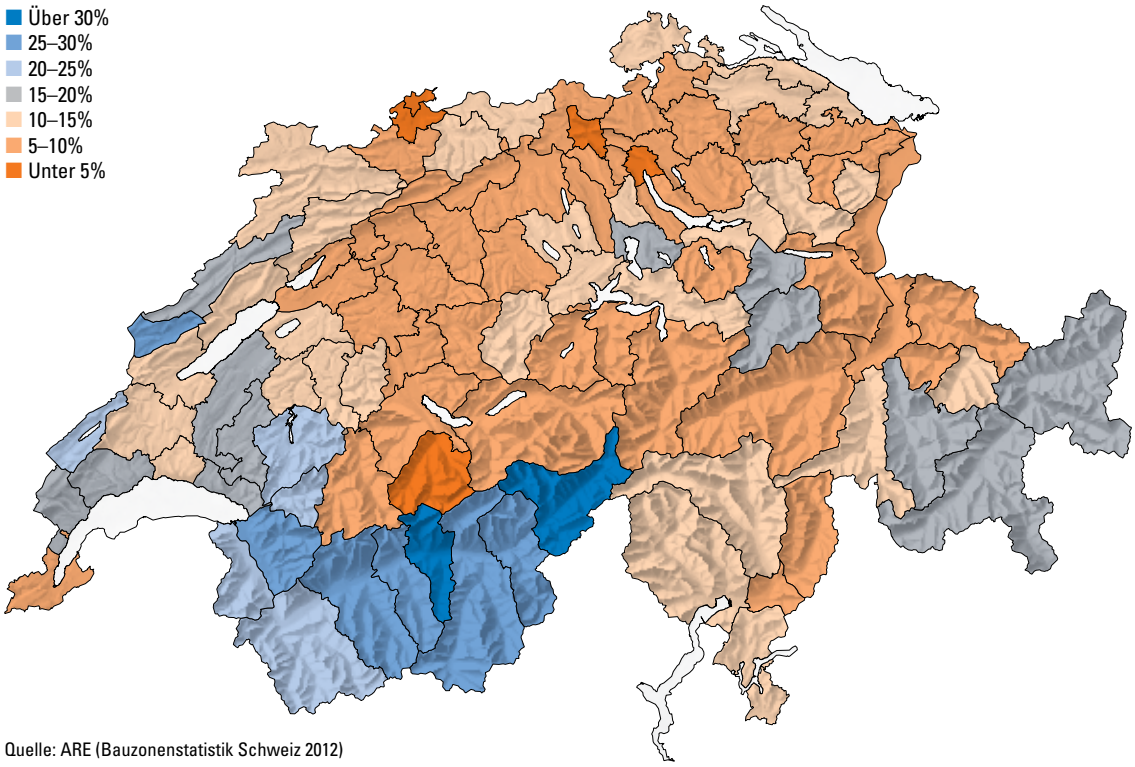
Erweiterung der raumplanerischen Grenzen?

Innerhalb der Landesgrenzen und der eingezonten Gebiete wird die Schweiz als ein geschlossenes Raumsystem angesehen. Dies könnte durchbrochen werden, indem in Erwägung gezogen wird, den Bodenflächenkonsum für Wohn- oder Arbeitszwecke ins Ausland zu «exportieren». De facto gibt es das bereits, beispielsweise in Form der Verlagerung von Produktionsstätten oder durch den Kauf von Ferienwohnungen im Ausland. Mit der wachsenden Anzahl an Grenzgängern, die werktags in die Schweiz pendeln, findet auch der umgekehrte Prozess statt: Diese Arbeitskräfte erhöhen zwar in Grenzgebieten die kleinräumige Verkehrsbelastung, konsumieren aber keinen hiesigen Wohnraum. Die Grenzen, die für die nationale Raumplanung gelten, müssen also nicht den Grenzen aller involvierten Immobilienmarktakteure entsprechen.

Im Diskurs über den haushälterischen Umgang mit den Bodenflächen der Schweiz spielen folgende Gedanken eine Rolle:

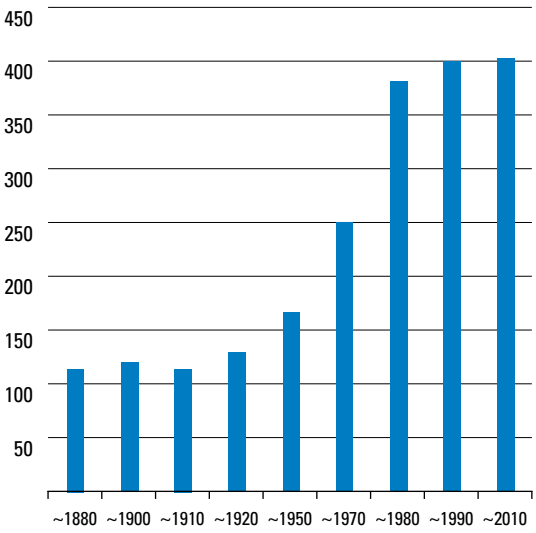
- Verbrauch von Kulturland: Für Einzonungen eignen sich nur wenige Gebiete, typischerweise liegen diese im Mittelland. Hinzu kommt, dass sich prinzipiell alle Wälder und grösstenteils auch die Flüsse oder Seen dem Einzonungsprozess entziehen. Andere Gebiete wie Alpwirtschaften, Geröll-, Gletscher- oder Firngebiete sind von ihrer Natur her ungeeignet für eine Besiedlung.
- Zersiedelung: Sie ist als unerwünschte Realität keine Erfindung des 21. Jahrhunderts. Bereits vor mehr als 50 Jahren, als die Schweiz gut 5 Millionen Einwohner zählte und erst etwa 1.6 Millionen Wohnungen gebaut waren, finden sich zahlreiche Quellen, in welchen der anhaltende Trend zur Zersiedelung angeprangert wurde. Meili (1933) sprach von einer «Verhüselung» der Landschaft.
- Verdichtung: Die Leitidee der Verdichtung zieht sich wie ein roter Faden durch die raumplanerische Debatte. Je nach Standpunkt gilt sie als Zaubermittel oder als Wurzel für eine Verschlimmerung der Situation. Oftmals spielen Bedenken zu möglichen Abwertungen der Wohn- oder Nutzungsqualität bei Verdichtungen eine Rolle – vor allem in bestehenden Siedlungen. Aus Sicht des Immobilienmarkts funktioniert sie grundsätzlich nur dort, wo eine hinreichende Standortgunst gegeben ist. Daher scheint es naheliegend, dass heute bereits dicht genutzte Gebiete oftmals das höchste Verdichtungspotenzial aufweisen.
- «Schattenverbrauch»: Jeder Bewohner der Schweiz beansprucht im Schnitt aktuell rund 400 Quadratmeter Siedlungsfläche. Werden die Immobilienflächen auf die Bevölkerung aufgeteilt, resultiert seit Jahren ein stabiler Wert von 120 Quadratmeter Bruttogeschossfläche pro Kopf. Die Hälfte davon geht auf das Konto Wohnen. Die andere Hälfte verteilt sich auf Flächen in Gebäuden mit kommerziellen, touristischen, landwirtschaftlichen oder infrastrukturellen Nutzungen. Insbesondere die Debatte um eine Verdichtung dreht sich hauptsächlich um Wohnflächen. Dabei wird aber ausgeblendet, dass damit nur die eine Hälfte des Immobilienflächenkonsums adressiert wird.

7.1 **Anteil unüberbauter Wohnzonen** (inkl. 50% Mischzonen, 2012)



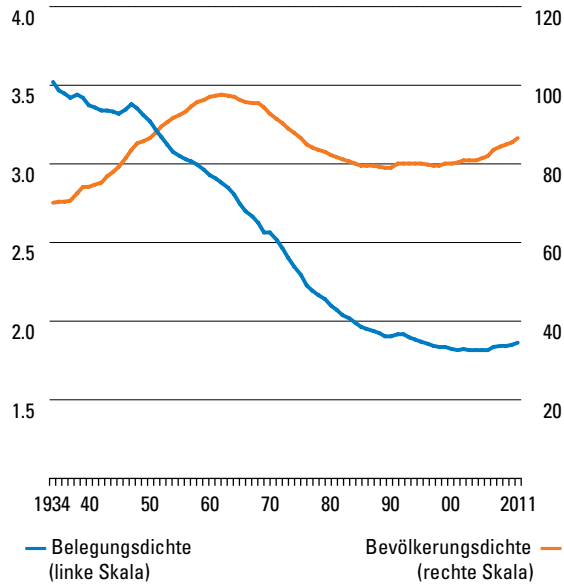
Quelle: ARE (Bauzonenstatistik Schweiz 2012)

7.2 **Schweiz: Siedlungsfläche pro Kopf in Quadratmetern**



Quellen: Eidg. Departement des Innern; Statistisches Jahrbuch der Schweiz; BFS

7.3 **Stadt Zürich: Belegungsdichte** (Personen pro Wohnung) **und Bevölkerungsdichte** (Personen pro Hektare Siedlungsfläche)



Quelle: Stadt Zürich

Verzerrte Preisbildung beim Bauland

Die konkreten Entscheide der Akteure auf dem Boden- und Immobilienmarkt richten sich an den Erwartungen bezüglich der zukünftigen Marktpreise aus. Damit haben Preise eine Signalfunktion. Je nachdem, in welche Richtung sie sich bewegen, passen die Marktakteure ihr Verhalten an. Diese Funktion der Preise setzt voraus, dass detaillierte Marktinformationen vorhanden sind.

Die Bandbreite der Bodenpreise in den Städten Genf oder Zürich reicht grundsätzlich von 1 bis 10 000 Franken pro Quadratmeter, wobei die Skala nach oben offen ist. Ähnlich breite Preisspannen sind auch in anderen Schweizer Regionen zu beobachten. So wird erschlossenes Bauland für Einfamilienhäuser mit identischer Ausnützung im Kanton Jura für 100 Franken und im Kanton Genf für 5000 Franken pro Quadratmeter gehandelt. Wie lassen sich diese gewaltigen Unterschiede erklären?

Bodenrente als anerkannte Theorie für Preisbildung

Vor rund 200 Jahren legte der englische Ökonom David Ricardo mit seiner Rententheorie die nach wie vor gültige Grundlage für das wirtschaftliche Verständnis des Bodenmarktes. Die Zahlungsbereitschaft von potenziellen Käufern für Boden hängt im Wesentlichen von vier Faktoren ab:

- Erlaubte Nutzungsformen
- Umfang der Nutzung (Ausnützung)
- Mikro- und Makrolage
- Angebot an verfügbarem Boden

Da Boden per Definition standortgebunden ist, kommt dem Standort und den möglichen Veränderungen der Standortqualität eine zentrale Bedeutung zu. Die darauf basierende Zahlungsbereitschaft ergibt sich aus dem Barwert der zukünftig erwarteten Nettoerträge (Nutzen). Das gilt für jegliche Art von Boden, egal ob Kulturland, Wald oder Bauland. Auch bei neu eingezontem Bauland richtet sich der Baulandpreis in erster Linie nach den realisierbaren Ertragspotenzialen. Verminderte Aufwertungsgewinne beim Übergang von Nicht-Bauland zu nutzbarem Bauland durch allfällige Mehrwertabgaben führen deshalb kaum zu höheren Baulandpreisen.

Die Preisbildung von Bauland hängt – neben endogenen Faktoren – unmittelbar von den Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt und von den allgemeinen Rahmenbedingungen ab. Werden zum Beispiel sinkende Immobilienpreise erwartet, seien es die Mieten oder die Verkaufserlöse für Wohneigentum, reduzieren sich die entsprechenden Bodenpreise. Auch neue Gesetze oder die Anpassung bestehender Gesetze im Kontext von Immobilien – sprich die Regulierung des Immobilienmarktes – kann die Preisbildung auf dem Bodenmarkt beeinflussen. Wird beispielsweise per Gesetz beschlossen, die Ausnützung auf gewissen Grundstücken in der Schweiz generell anzuheben, sinken bei gestiegenem Angebot und gleicher Nachfrage die Preise je Wohnung oder Quadratmeter Nutzfläche. Die Bodenpreise für Flächen gleicher Ausnützung geraten dadurch unter Druck; sie widerspiegeln damit die regionalen und nationalen Regulatorien und Erwartungen.

Eine zentrale Eigenschaft von unbebautem Bauland ist, dass es (noch) keine nennenswerten Cashflows generiert. Daraus ergeben sich zwei praktische Konsequenzen für den Anlegermarkt: Erstens schwanken die Preise von unbebautem Bauland stärker als jene von bereits bebauten Grundstücken. Und zweitens beeinflusst das allgemeine Zinsniveau die Attraktivität von unbebautem Bauland stark, wobei steigende Zinsen die Beliebtheit reduzieren. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass hiesiges Bauland in den letzten Jahren – unabhängig von den Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt – in der Gunst von Investoren gestiegen ist. Bei tiefen Zinsen besteht offensichtlich ein noch stärkerer Anreiz zur sogenannten Hortung von Bauland.

Bauland: Angebot nur schwer erfassbar

Sowohl die Nachfrage nach unbebauten Grundstücken als auch die Angebotsseite sind schwer greifbar. So ist den Nachfragern weder das tatsächliche, marktwirksame Angebot bekannt, noch entsprechen die eingezonten, aber noch nicht überbauten Baulandreserven dem «wahren» Angebot. Auch Einzonungen als solche bringen nicht automatisch eine Erhöhung des Angebots an unbebautem Bauland vor Ort. Ob, wann und wo die Eigentümer von unbebautem Bauland dieses zum Verkauf anbieten, ist kaum vorhersehbar.

Die skizzierte Problematik verschärft sich dadurch, dass bei Handänderungen von unbebautem Bauland mehrheitlich gar keine Preise entstehen, da nicht ein Verkauf die Grundlage für die Transaktion bildet. Im Vordergrund stehen vielmehr Erbschaften und Schenkungen, wie sich am Beispiel der Stadt Zürich nachweisen lässt. Von 4600 unbebauten Grundstücken, die zwischen 1980 und 2011 in der Limmatstadt die Hand änderten, waren nur ein Drittel Markttransaktionen. Dadurch fehlen nicht nur Preissignale, sondern es sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Verteilung des unbebauten Baulands optimal erfolgt beziehungsweise allfällige Steuerungsinstrumente ihre Wirksamkeit im gewünschten Ausmass entfalten können.

Verkehrswerte sind zwangsläufig Schätzwerte

Wird vom Wert eines unbebauten Grundstücks gesprochen, bezieht man sich oft auf «Marktpreise». In den einschlägigen Quellen wird dabei prinzipiell von Verkehrswerten gesprochen. Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Schätzung solcher Verkehrswerte bei unbebauten Grundstücken noch anspruchsvoller ausfällt als bei bebauten Flächen. Häufig fehlt es an Vergleichsobjekten. Würden aber die einzelnen erzielten Marktpreise von unbebauten Grundstücken im Detail offengelegt, hätte dies zwei positive Effekte: eine verbesserte Signalfunktion für alle Marktteilnehmer und eine fundierte Datengrundlage zur monetären Schätzung anderer Grundstücke. Dies wäre insbesondere für das Instrument Mehrwertabgabe wünschenswert.

Gewollte Markteintrittsbarrieren

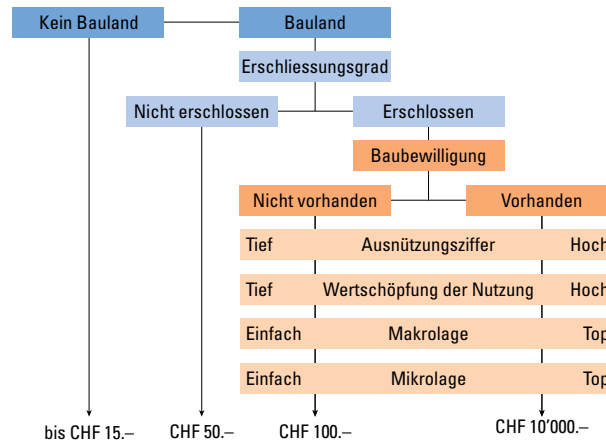
Beim Thema Preisbildung von unbebauten Grundstücken kommt auch die Frage auf, ob überhaupt von einem Markt gesprochen werden kann und welche Marktbarrieren existieren. So wirken beispielsweise bei Eigentümerwechseln von landwirtschaftlich genutztem Land Regulierungen aus dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB). Aber auch innerhalb eingezonter Baulandreserven sind mit den «Zonen für öffentliche Nutzungen» aktuell rund elf Prozent dieser noch unbebauten Flächen den Mechanismen der freien Preisbildung entzogen. Welche Anreize die öffentliche Hand selbst – abgesehen von den Marktpreisen – für den geforderten haushälterischen Umgang mit eigenen Ländereien hat, bleibt vorerst im Dunkeln.

7.4 **Flächen und Marktwertschätzungen Schweiz** (2010; 2012)

	Fläche (in m²)	**Wertschöpfung** (in CHF/m² a)	**Marktwert** (in CHF)
Wald	12'865'000'000	0.05	12'865'000'000
Landwirtschaft	14'890'046'000	0.5	119'124'000'000
Gewässer	1'678'850'000	—	—
Siedlungsfläche	2'971'010'000	185	—
Davon indikative Baulandreserven	281'595'000	Vorerst wie Landwirtschaft	220'000'000'000

Quellen: BFS; Wüest & Partner

7.5 **Baulandpreisfindung**



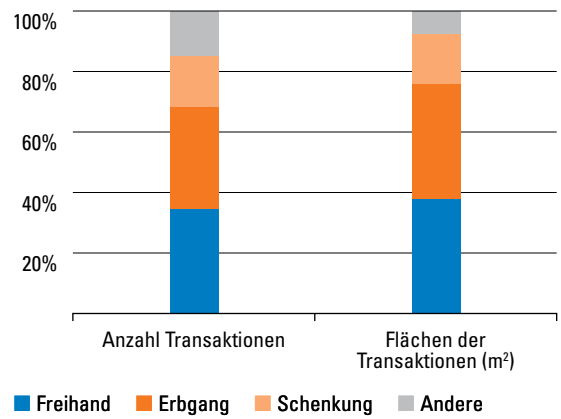
Quelle: Wüest & Partner

7.6 **Baulandpreismodell**

Auf Kontext der Parzelle bezogen	**Auf konkrete Parzelle bezogen**
Mikrolage	Parzellengrösse
Makrolage	Parzellenform/Bebaubarkeit
Externalitäten	Qualität des Baugrunds
Standorteigenschaften	**Physische Eigenschaften**
Baulandmarkt	**Rechtliche Eigenschaften**
Marktliquidität	Nutzung
Immobilienmarkt	Ausnützungsziffer/Baumasse
Transaktionsmarkt	Baurechtliche Vorgaben

Quelle: Wüest & Partner

7.7 **Stadt Zürich: Handänderungen von unbebauten Grundstücken** (1980–2011)



Quelle: Stadt Zürich

Kein Mangel an Instrumenten

In der zukünftigen Raumplanung dürften vorgelagerte Planungsverfahren und neue, bisher kaum angewandte Instrumente an Bedeutung gewinnen. Was ist darunter zu verstehen, welche Chancen und Risiken sind – auch aus Sicht der Immobilieneigentümer – zu erwarten?

Aktiver Einbezug der Betroffenen

In einer gewachsenen Siedlungssituation ist der Einbezug verschiedener Interessen zur Optimierung künftiger Entwicklungen nötig, aber anspruchsvoll. Um dies zu erreichen, werden vermehrt Partizipationsverfahren eingesetzt. Hierbei geht es meist darum, formelle Prozesse – wie die Erstellung von Gestaltungsplänen – zu unterstützen. Beispielsweise werden heute oft Testplanungen durchgeführt, die der Vorbereitung eines nachgelagerten, verbindlichen Planungsprozesses dienen. Bis anhin konnten solche Verfahren aber den Erfolg der Prozesse nicht garantieren. Zudem entstanden dadurch ein grosser Aufwand und hohe Kosten.

Darüber hinaus werden neue Instrumente in der Raumplanung diskutiert, die erst in Zukunft eine Wirkung auf die Siedlungsentwicklung entfalten. Darunter fallen fiskalische und regulatorische Anreizsysteme, die das Ziel verfolgen, den Landverbrauch, die (Aus-)Nutzung, die Liquidität des Marktes für Bauland und andere Grössen zu steuern. Solche Instrumente sind teilweise auf kantonaler oder kommunaler Ebene in der Schweiz schon umgesetzt oder werden erst im Ausland eingesetzt und sind hierzulande noch wenig bekannt.

Anreize als Entwicklungstreiber

Unter dem Postulat der haushälterischen Bodennutzung sind zahlreiche Instrumente zur Steuerung der Allokation von Siedlungsentwicklungen angedacht. Wo und in welchem Umfang diese Entwicklung möglich sein soll, bestimmen die Kantone und Gemeinden. Darauf aufbauend sollen verschiedene Massnahmen eingesetzt werden, um eine erwünschte Entwicklung zu fördern. Grundsätzlich lassen sich regulatorische Massnahmen von Anreizsystemen respektive fiskalischen Massnahmen, die einen Anreiz generieren sollen, unterscheiden. Am Beispiel des raumplanerischen Ziels der Baulandmobilisierung lässt sich aufzeigen, dass für das gleiche Ziel unterschiedliche Instrumente und Wirkungsmechanismen eingesetzt werden können. Während die Bebauungspflicht als Zwangsmassnahme den Eigentümer von Bauland dazu verpflichtet, ein Grundstück innert einer bestimmten Frist zu bebauen, winkt der Gesetzgeber mit dem Instrument des Ausnutzungsbonus bei Überbauung mit einem Leistungsanreiz. Andere Massnahmen sind weniger als Bonus-, sondern mehr als Malussysteme konzipiert. In diese Richtung zielen die Instrumente der Mehrwertabgabe, wobei nicht nur die Höhe der Abgabe, sondern auch die Periodizität eine Hebelwirkung entfalten kann. Progressive, jährliche Abgaben beispielsweise wurden hierzulande bislang nicht umgesetzt. Hingegen ist die einmal zu leistende Mehrwertabgabe bei Ein- und Aufzonungen schon in vier Kantonen Usanz.

Die Mehrwertabgabe ist eines der viel diskutierten Instrumente der Raumplanung und mittlerweile auf Bundesebene festgeschrieben. Die Idee dahinter besteht darin, einen Teil der planungsbedingten Aufwertungen bei Einzonungen zur zweckgebundenen Finanzierung von Rückzonungen andernorts abzuschöpfen. Für Eigentümer von neu eingezontem Bauland reduziert sich somit der potenzielle Aufwertungsgewinn. Insbesondere bei Neueinzonungen kann allerdings noch immer mit hohen Aufwertungsrenditen gerechnet werden, auch nach Mehrwertabgaben um 20 oder 30 Prozent. Eine Kompensation dieser Gewinnminderung durch die Käufer oder Endnutzer und somit steigende Marktpreise sind kaum zu erwarten. Der Wert des Bodens ergibt sich aus dessen Nutzungsmöglichkeiten, und die Zahlungsbereitschaft der Investoren für Bauland richtet sich nicht nach der Höhe der Abgaben, welche der Verkäufer zu leisten hat. Bei Neubauten etwa ist eine Überwälzung der Mehrwertabgabe auf die Endnachfrager oder Wohnungsmieter kaum denkbar: Es kann schlicht keine höhere Zahlungsbereitschaft der Mieter in Liegenschaften auf neu eingezontem Bauland gegenüber Neubauten auf bereits eingezontem Bauland erwartet werden.

Fehlende Kontrolle

Die Vielfalt der Instrumente bringt es mit sich, dass sich die einzelnen Effekte im Bau- und Immobilienmarkt überlagern können. Zudem entfalten sich die Massnahmen oft in unterschiedlicher Stärke. So wird der Einfluss auf den Endnutzermarkt, beispielsweise auf Mieter oder Stockwerkeigentümer, oft abgefedert. Dies kann bewusst durch den Gesetzgeber oder unbewusst durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage erfolgen. Trotz der immensen Fülle an Konzepten, Massnahmen und Instrumenten sind bisher kaum Erfolgskontrollen (Evaluationen) von raumplanerischen Instrumenten geplant oder umgesetzt. Um die Effektivität der Massnahmen zu überprüfen, wären für die Behörden, Politik, Gesellschaft und Immobilienakteure ein Indikatorensystem wertvoll, dass die Notwendigkeit und den Erfolg der einzelnen Instrumente überprüft.

7.8 Bestehende und diskutierte Instrumente im Kontext der Raumplanung

	Instrument	Inhalt	Periodizität	Raumebene	Umsetzung
Regulatorische Massnahmen	**Bebauungspflicht**	**Funktionsweise**: Die Eigentümer von unbebauten Grundstücken müssen innert bestimmter Frist mit der Planung und Bebauung ihrer Parzelle beginnen. Dazu werden verwaltungsrechtliche Verträge abgeschlossen. **Reichweite:** Im Schweizer Raumplanungsgesetz bezieht sich dieses Instrument nur auf neu eingezonte unbebaute Grundstücke. **Zielgrösse:** Das Grundstück soll nicht beliebig lang unbebaut gelassen werden könnnen. Die Überbauung wird von Amtes wegen beschleunigt. Das Flächenangebot auf dem Nutzermarkt nimmt zu.	Einmalig, innert Frist	Kommunal, kantonal	Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden ist die Bebauungsfrist gesetzlich festgelegt (2004). Das revidierte Raumplanungsgesetz beauftragt die Kantone, die rechtlichen Grundlagen dazu zu schaffen.
	Flächenzertifikate	**Funktionsweise:** Damit ein unbebautes Grundstück eingezont werden kann, bedarf der Eigentümer eines Zertifikates. Zertifikathandel unter den Eigentümern mit Über- bzw. Unterversorgung findet statt. **Reichweite:** In der Schweiz bisher nur in Expertenkreisen diskutiert. **Zielgrösse:** Die Zuteilung von Bebauungs- und/oder Nutzungsrechten erfolgt nicht nur rein planerisch, sondern unter Mitwirkung von Marktelementen und Preisen, welche die Knappheit widerspiegeln.	Situativ	Überregional, national	Deutschland, USA Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung ist in der Schweiz auf absehbare Zeit sehr gering.
Fiskalische Massnahmen	**Mehrwertabgabe** **In der Schweiz: «Mehrwertabschöpfung»**	**Funktionsweise:** Der Marktwert eines Grundstücks hängt von der planerisch erlaubten Nutzung und der Intensität ab. Ändern sich diese Grössen einmalig und entsteht dadurch ein ökonomischer Mehrwert, unterliegt diese Differenz einer Abgabe. Sie bemisst sich in Prozent des Mehrwertes. Sie wird bei der Bebauung oder beim Verkauf fällig. **Reichweite:** Im Schweizer Raumplanungsgesetz bezieht sich dieses Instrument nur auf unbebaute Grundstücke, die neu eingezont werden. **Zielgrösse:** Die Abgabe bestimmt, wer den durch die planerische Massnahme geschaffenen Mehrwert zu welchem Anteil für sich beanspruchen darf. Sie beeinflusst die Rentabilität von Investitionen.	Einmalig, offen ist die Frage der Fälligkeit	Kommunal, kantonal	Bis heute in vier Kantonen operativ in Kraft: Basel-Stadt (1977), Neuenburg (1986), Genf (2011) und Thurgau (2012). Das revidierte Raumplanungsgesetz soll zusammen mit der Raumplanungsverordnung (RPV) im Frühjahr 2014 in Kraft treten (Quelle: ARE).
	Planungsmehrwertabgabe	**Funktionsweise:** Sie ist eine Verallgemeinerung der Mehrwertgabe und beschränkt sich nicht nur auf Ersteinzonungen. **Reichweite:** Die Abgabe kann sich sowohl auf unbebaute als auch auf bebaute Grundstücke beziehen, die durch planerische Massnahmen nachweislich einen ökonomischen Mehrwert erfahren. **Zielgrösse:** Vgl. Ausführungen zur Mehrwertabgabe.	Situativ bei planerischen Massnahmen	Variabel	Seit 1977 im Kanton Basel-Stadt in Kraft, wo die einschlägige Abgabe gemäss gültigem Bau- und Planungsgesetz 50 Prozent des Bodenmehrwertes beträgt.
	Boden- und Baulandmehrwertsteuer	**Funktionsweise:** Statt nur der allgemeinen Vermögenssteuer zu unterliegen, soll Bauland separat besteuert werden. Im Fokus steht die Besteuerung der allfälligen Wertänderungen während der Haltedauer. **Reichweite:** Die Abgabe betrifft nur unbebaute, eingezonte Grundstücke. **Zielgrösse:** Die «Kosten» für das Halten von unbebauten Grundstücken soll erhöht und damit ein Bebauungsanreiz geschaffen werden.	Regelmässig, z. B. jährlich	Kommunal, kantonal, national	Österreich, Deutschland Die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung ist in der Schweiz auf absehbare Zeit sehr gering.
Anreizsystem	**Subventionen**	**Funktionsweise:** Gesellschaftlich erwünschte Investitionen seitens der Grundstückseigentümer werden durch die öffentliche Hand finanziell honoriert. Es existieren zahlreiche Spielarten. **Reichweite:** Sie sind universell einsetzbar und nicht begrenzt. **Zielgrösse:** Der inhaltlich motivierte Zweck soll über positive monetäre Anreize gefördert werden (z. B. über Erschliessungsbeiträge).	Einmalig oder wiederkehrend	Kommunal, kantonal	Vielfältiger Einsatz wird seit vielen Jahren in der ganzen Schweiz praktiziert. Kombination von Raumplanung mit klassischen fiskalischen Instrumenten.
	Ausnutzungs- und/ oder Arealbonus	**Funktionsweise:** Die Eigentümer erhalten auf ihren unbebauten Grundstücken mehr Ausnützung zugesprochen, wenn sie gewisse Kriterien oder spezifische Zielsetzungen der öffentlichen Hand erfüllen. **Reichweite:** Die Massnahme beschränkt sich auf unbebaute, eingezonte Grundstücke. **Zielgrösse:** Der Fokus liegt immer auf der möglichen Erhöhung der Ausnützung auf einzelnen unbebauten Grundstücken.	Einmalig	Kommunal, kantonal	In zahlreichen kommunalen Bau- und Zonenordnungen ist dieses Instrument vorgesehen. Neu in der Stadt Zug: Ausnutzungsbonus mit Verknüpfung zur Pflicht, «preisgünstigen Wohnungsbau» zu realisieren.

■ Allokationssteuerung ■ Baulandmobilisierung, Entwicklungstreiber ■ Soziale Durchmischung ■ Verdichtung

Quellen: Diverse kantonale und kommunale Baugesetze; Wüest & Partner

Not in my backyard oder *Only in my backyard?*

Die Raumplanung bestimmt per Gesetz, wo das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben stattfinden kann. Innerhalb dieses Rahmens entscheiden die Eigentümer der Schweizer Grundstücke sowie die Nutzer von Immobilien, wo und wie das Siedlungsgebiet tatsächlich genutzt wird. Dadurch reiben sich permanent zwei Welten aneinander.

Langfristige Raumplanung gibt Licht und Schatten

Die raumplanerischen Weichen als Voraussetzungen für die bisherige Besiedelung der Schweiz wurden bereits eine Generation früher gestellt. Die Schattenseite dieser langfristigen Natur ist, dass mögliche Fehlentwicklungen zementiert werden. Umgekehrt ist das Trägheitsmoment aus Investorensicht grundlegend positiv zu werten, denn es bedeutet Planungssicherheit. Eine «Hüst-und-Hott-Mentalität» wäre eigentliches Gift für Investitionsentscheidungen.

Aufgrund ihrer langfristigen Natur eignet sich die Raumplanung eher nicht dazu, temporäre gesellschaftliche Herausforderungen zu lösen. Je detaillierter beispielsweise operative, parzellenscharfe Nutzungsvorschriften vorgeschrieben werden, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass in Zukunft die erwünschte Flexibilität fehlt. Auch dürften raumplanerische Instrumente, die auf kleinräumiger Ebene zur Lösung von gesellschaftlichen Fragen eingesetzt werden, ineffizient und auch nicht effektiv sein. So sind beispielsweise die heutigen Überkapazitäten bei unbebauten Grundstücken für Gewerbegebäude aus dem Zeitgeist der 1970er-Jahre entstanden, als die Raumplanung noch von der hohen Bedeutung des zweiten Sektors geprägt war. Gleiches gilt für festgeschriebene Anteile an gewerblichen Nutzungen in manchen Bau- und Zonenordnungen.

Akzeptanz erhöht Wirkung der Massnahmen

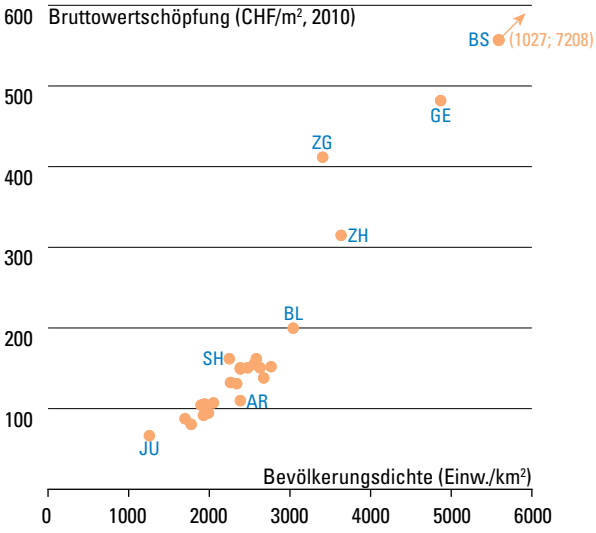
In Anbetracht der bisherigen Besiedelung sowie aufgrund des umfangreichen Immobilienbestands und der – im Verhältnis dazu – geringen Neubautätigkeit werden die Effekte allfälliger Massnahmen nicht auf der grünen Wiese am stärksten zur Entfaltung kommen, sondern bei den bereits bebauten Grundstücken. Folglich sind die Interessen der einzelnen Immobilieneigentümer von zentraler Bedeutung, insbesondere bezüglich der Akzeptanz entsprechender Eingriffe. Rational agierende Investoren dürften allfälligen grossräumigen Verdichtungsmassnahmen sowohl in ihrem Quartier als auch andernorts grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, da dadurch ein zusätzliches Angebot an vermietbaren Flächen geschaffen würde *(not in my backyard)*. Dies brächte das allgemeine Mietpreisniveau unter Druck. Dagegen dürften kleinräumige Verdichtungsbestrebungen, die zugunsten der betroffenen Immobilieneigentümer ausfallen würden, auf fruchtbaren Boden fallen *(only in my backyard)*. Je schwächer die Standorte und jeweiligen Nutzungen und damit verbundene Märkte miteinander vernetzt sind, umso grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass entsprechende Bestrebungen auf Akzeptanz stossen. Was raumplanerisch unter dem Strich als gesellschaftlich optimal taxiert würde, korrespondiert folglich nur ausnahmsweise mit den Präferenzen aller involvierten Akteure. Um die Erfolgschancen von möglichen Massnahmen oder Eingriffen zu beurteilen, lohnt es sich, vorgängig die immobilienbezogenen Implikationen zu berücksichtigen.

Eine besondere Bedeutung bei der zukünftigen Besiedelung wird dem steuerrechtlichen Territorialitätsprinzip zukommen. Die Vergrösserung der Siedlungsfläche erhöht das potenzielle Steuersubstrat der Gemeinden und Kantone, das sich aus dem Einkommen und Vermögen der ansässigen Bewohner sowie aus den Gewinnen von Unternehmen generiert, unterschiedlich stark. Einzonungen und die anschliessende Nutzung durch Hoch- oder Tiefbauten wirken sich also aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Volkswirtschaften differenziert aus. Damit beeinflusst die Raumplanung die möglichen Steuereinnahmen, aber auch den Strukturwandel und die langfristigen Perspektiven.

Hebelwirkung durch relevante Marktinformationen

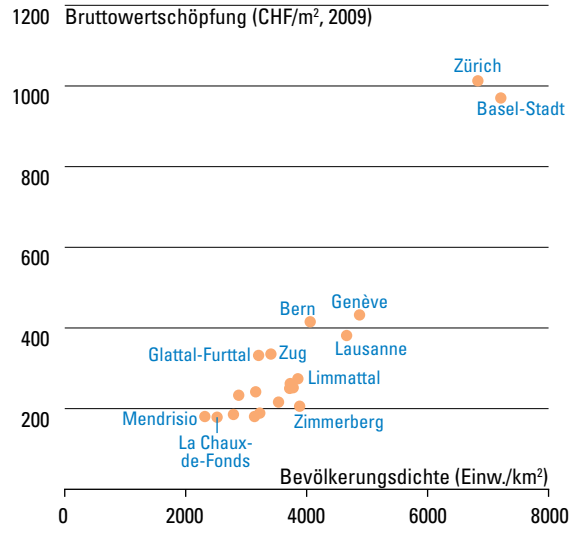
Die geschilderten Gedanken verdeutlichen, dass das einseitige Betrachten von raumplanerischen und marktwirtschaftlichen Ansätzen zu kurz greift. Statt das eine durch das andere zu ersetzen, scheint es sinnvoller zu sein, an einem institutionellen Rahmen zu arbeiten, der Vorteile für alle Parteien ermöglicht und von den Immobilienmarktakteuren akzeptiert wird. Dieser institutionelle Rahmen sollte aber insbesondere die Bereitstellung von Marktinformationen verbessern. Die grösste Informationslücke besteht derzeit bei Preisen von unbebauten Grundstücken. Denn wird auf die Baulandpreise Bezug genommen, sei es bei Entschädigungszahlungen oder bei den Abschöpfung von Mehrwerten, dann sind zeitnahe und verlässliche Informationen und Vergleichswerte wichtig. Ein erster Schritt bestünde darin, hier eine marktorientierte Baulandstatistik mit aussagekräftigen, kleinräumig differenzierten Indikatoren ins Leben zu rufen.

7.9 **Kantone: Wertschöpfung und Bevölkerungsdichte**
(Siedlungsfläche; ohne Graubünden; 2010)



Quellen: BFS; SECO

7.10 **Die 20 MS-Regionen mit der höchsten Wertschöpfung**
(Siedlungsfläche; ohne Graubünden; 2010)



Quellen: BFS; Credit Suisse

7.11 **Akteurbezogene Beurteilung von unterschiedlichen Instrumente in Bezug auf Wohnnutzungen** (Ein- und Mehrfamilienhäuser)

Instrument, Massnahme:	Eigentümer von Grundstücken	Mieter/Nutzer	Öffentliche Hand
Aufzonungen von bebauten Grundstücken (Verdichtung)	Findet eine generelle Verdichtung statt, steigt der Grad der Akzeptanz mit dem Preisniveau vor Ort: je höher das Preisniveau, desto interessanter eine Verdichtung. Grundsätzlich sind Eigentümer der Verdichtung gegenüber eher positiv eingestellt.	Die Mieter im fraglichen Gebiet stehen diesem Instrument dann befürwortend gegenüber, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass über flankierende Massnahmen die angestammte Standortqualität gewährleistet bleibt. Die Massnahme dämpft langfristig die Mietpreise.	Die Standortgemeinde hat gute Gründe, die Massnahme zu befürworten. Damit werden Voraussetzungen für mehr Steuersubstrat geschaffen, und es eröffnen sich neue Entwicklungsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Schonung der eigenen Baulandreserven.
Aufzonungen von unbebauten Grundstücken (Verdichtung)	Profitieren sie selbst von dieser Massnahme, dürften sie uneingeschränkt Freude daran haben: Wie sich die Eigentümer von bebauten Grundstücken vor Ort verhalten, hängt massgeblich von deren Nutzung ab. Ihre Einstellung dazu wird daher von befürwortend bis ablehnend ausfallen.	Die Würdigung seitens der ansässigen Mieter hängt davon ab, welche Grundstücke eine Verdichtung erfahren sollen. Betrifft es die Nutzung, die sie ohnehin selbst beanspruchen, z. B. Mietwohnungen, steigt die Akzeptanz.	Die Standortgemeinde steht dieser Massnahme positiv gegenüber. Die Wirkungen sind dieselben wie bei bebauten Grundstücken.
Umzonungen von bebauten Grundstücken	Sind sie selbst von dieser Massnahme betroffen, spielen die Niveaus der Wertschöpfung eine zentrale Rolle. Steigt sie durch die Umnutzung, sind sie eher positiv eingestellt, ansonsten eher ablehnend.	Wenn sich dadurch die Nutzflächen ihrer angestammten Nutzung vergrössern, stehen Mieter der Umzonung positiv gegenüber. Nimmt sie dagegen ab, stehen sie dem Ansinnen eher negativ gegenüber.	Die Standortgemeinde wird ohnehin nur jene Umzonungen forcieren, welche die eigenen Behördenvertreter als vorteilhaft taxieren.
Ab- oder Auszonungen von unbebauten Grundstücken	Betroffene Grundeigentümer reagieren grundsätzlich negativ; Immobilieneigentümer in der Nachbarschaft tendenziell positiv: Ihre Immobilien werden dadurch aufgewertet. Entscheidend ist, ob die Massnahmen mit Entschädigungszahlungen verbunden sind (Stichwort: formelle oder materielle Enteignung).	Da sowohl das kommunale Entwicklungspotenzial als auch die Möglichkeit zu mehr Nutzfläche reduziert werden, was steigende Preise und Mieten mit sich bringt, lehnen Mieter diese Massnahme ab.	Entsprechende Veränderungen, welche die Standortgemeinde selbst anstrebt, liegen offenbar im öffentlichen Interesse. Sind noch andere Instanzen involviert, muss die Interessenlage der Gemeinde situativ beurteilt werden.
Mehrwertabgabe bei Einzonungen von unbebauten Grundstücken	Für sie ist es vor allem eine Liquiditäts- und Fälligkeitsfrage. Je besser die Aussichten auf einen möglichen Grundstückgewinn bei einem späteren Verkauf sind, desto lockerer stecken sie diese Abgabe weg.	Sie sind indifferent bis ablehnend eingestellt. Einerseits zeitliche und inhaltliche Umverteilung von Steuersubstrat (Mehrwertabgabe vs. Grundstückgewinnsteuer), andererseits Furcht vor einer Erhöhung der Mieten.	Die Präferenz der tangierten Standortgemeinde hängt massgeblich von der Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Steuersystems bezüglich der Grundstückgewinnsteuer ab.

Quelle: Wüest & Partner