



durabilis.doc

N°3 | 2016

Steuerungsinstrumente der Bodennutzung

Faktenblätter

durabilitas.doc N°3 | 2016
Steuerungsinstrumente der Bodennutzung
Faktenblätter

Autor:
Dr. Markus Gmünder
Institut für Wirtschaftsstudien Basel IWSB

Herausgeber:
sanu durabilitas
Schweizerische Stiftung für Nachhaltige Entwicklung
General-Dufour-Strasse 18, 2502 Biel-Bienne
www.sanudurabilitas.ch, durabilitas@sanu.ch

Projektgruppe:
Josef Estermann | Vorsitzender der Arbeitsgruppe und Mitglied des Stiftungsrates sanu durabilitas
Sophie Michaud Gigon | Mitglied der Arbeitsgruppe und des Stiftungsrates sanu durabilitas | Pro Natura
Dr. Markus Gmünder | Mitglied der Arbeitsgruppe | Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Prof. Dr. Stéphane Nahrath | Mitglied der Arbeitsgruppe | IDHEAP UNIL
Martin Rohner | Mitglied der Arbeitsgruppe | Alternative Bank Schweiz
Björn Schaub | Mitglied der Arbeitsgruppe | Netzwerk Raumplanung
Ruedi Stähli | Mitglied der Arbeitsgruppe | Bundesamt für Umwelt
Prof. Dr. Peter Knoepfel | Präsident und Mitglied des Stiftungsrates sanu durabilitas

Zitierweise:
Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016). Steuerungsinstrumente der Bodennutzung. Faktenblätter.
Biel: sanu durabilitas.

Diese Publikation wurde mit Unterstützung des BAFU realisiert.
durabilitas.doc steht auf der Website von sanu durabilitas kostenlos zur Verfügung.

ISSN:
2297-671X

Inhalt

	Vorwort	i
0	Vorbemerkung	1
1	Planungsmehrwertabschöpfung	3
	(Prélèvement de la plus-value)	
2	Verursachergerechte Erschliessungsabgabe	6
	(Contribution aux frais d'équipement)	
3	Flächennutzungsabgabe	8
	(Redevance d'utilisation du sol)	
4	Bodenversiegelungsabgabe	11
	(Redevance sur l'imperméabilisation des sols)	
5	Wohnflächenabgabe	14
	(Redevance sur les surfaces habitables)	
6	Flächennutzungszertifikate (FNZ)	17
	(Certificats d'utilisation du sol)	
7	Finanzausgleich bei Siedlungsausweitungsverzicht	20
	(Compensation financière pour renonciation à l'extension de la surface construite)	
8	Mindestausnutzungsziffern	23
	(Indices minimaux d'utilisation du sol)	
9	Baulandmobilisierung	25
	(Mesures de lutte contre la thésaurisation)	
10	Bestandsschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden	27
	(Protection quantitative des terres productives et d'une valeur écologique particulière)	
11	Parallele Planungskompetenzen	30
	(Compétences partagées en aménagement du territoire)	
12	Bodenindex-Punkte	33
	(Indice de qualité des sols)	
13	Mobility Pricing	36
	(Tarification de la mobilité)	
14	Eigenmittel und Amortisationsfrist für Wohneigentum	39
	(Fonds propres et délai d'amortissement pour l'accession à la propriété)	

Vorwort

Spätestens mit der Annahme der Revision des Raumplanungsgesetzes in der Volksabstimmung vom 13. März 2013 ist klar, dass nachhaltige Raumentwicklung wirksamere Instrumente braucht, als dies früher der Fall war. Dadurch erhält die in den späten sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts abrupt abgebrochene Raumplanung- und Bodenrechtsdebatte einen neuen Schub. Gefragt sind neue wirksame Instrumente zur konkreten Umsetzung der Eindämmung des Flächenverbrauchs. Der Umgang mit der natürlichen Ressource Boden, mit deren Regulierung sich die Arbeitsgruppe Sachkapital der Stiftung sanu durabilitas seit zwei Jahren befasst, bedarf eines erneuerten Arsenal von fiskalischen, mengensteuernden, subventionsähnlichen, aber auch hoheitlich planerischen, bodenpolitischen und indirekt wirksamen sektoralpolitischen Instrumenten.

Die vorliegenden Faktenblätter sollen diese Diskussion bereichern. Sie behandeln vierzehn teils bekannte, teils aber hierzulande noch eher unbekannt Instrumente unter dem Blickwinkel ihrer Ziele und Wirkungsmechanismen, ihrer Gouvernanzprobleme, ihrer Auswirkungen oder ihrer politischen Akzeptanz in konzentrierter und allseits verständlicher Weise, und verweist auf die dazu wichtigsten wissenschaftlichen Publikationen. Die Auswahl der Instrumente – in der Diskussion stehen heute mehr als deren zwanzig – erfolgte durch die erwähnte Arbeitsgruppe und durch Fachleute aus Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Planungspraxis, die sich damit anlässlich mehrerer Workshops im letzten Jahr auseinandergesetzt haben. Insbesondere das Instrument 'Anforderungen an Eigenmittel und Amortisationsfristen für Wohneigentum' aus der Gruppe 'indirekt wirkende sektoralpolitische Instrumente' zeigt, dass dabei auch Mechanismen einzubeziehen sind, die ursprünglich nicht primär als boden- oder raumpolitische Instrumente konzipiert wurden. Diese Gruppe dürfte in der kommenden Diskussion wohl noch erweitert werden.

Auf der Basis dieser Faktenblätter hat die von Josef Estermann geleitete Arbeitsgruppe das Magazin «Durabilitas» 2016 von sanu durabilitas zum Thema Raumplanung und Flächenverbrauch verfasst, in dem u. a. verschiedene, mehr oder weniger empfehlenswerte Kombinationen dieser Instrumente vorgestellt werden. Die Faktenblätter und das Magazin bilden die Grundlage der Fachtagung von sanu durabilitas und dem Forschungsprogramm des Schweizerischen Nationalfonds 'Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden' (NFP 68) vom 27. Oktober 2016. Diesem ersten Schritt werden weitere Aktivitäten unserer Stiftung zur realen Umsetzung dieser Instrumente in konkreten Handlungszusammenhängen folgen, die wir zusammen mit lokalen, regionalen und kantonalen Akteuren durchzuführen gedenken.

Lausanne, den 28. September 2016

Prof. Dr. Peter Knoepfel

Präsident des Stiftungsrats sanu durabilitas

VORBEMERKUNGEN

Das vorliegende Dossier ist im Kontext und im Austausch mit der Arbeitsgruppe 'Sachkapital' von sanu durabilitas entstanden. Aufgabe des Dossiers ist, einen Überblick über potenzielle, bislang noch nicht oder wenig umgesetzte Instrumente zur Steuerung der Bodennutzung in konzentrierter Form mittels stichwortartiger **Faktenblätter** vorzustellen. Die Faktenblätter sind als **Ergänzung** zu den Beiträgen im **Magazin «Durabilitas» 2016** zu verstehen. Um dem Leser einen schnellen Überblick vermitteln zu können, aggregieren die Faktenblätter eine Vielzahl an Detailinformationen, die unter Umständen nicht in jedem Falle selbsterklärend sind, sondern im Kontext mit dem Magazin «Durabilitas» zu betrachten sind.

Die vorgestellten Instrumente zur Steuerung der Bodennutzung sind in erster Linie als **Erweiterung** des **bisherigen** (Planungs-) **Instrumentariums** gedacht. Dies bedeutet, dass die bisherigen Instrumente nicht hinfällig werden, sondern vielmehr die für eine effektive Zielerreichung notwendige Ergänzung erhalten. Die Beschreibung anhand der Faktenblätter geht gewissermassen von einem **Idealtypus** des betreffenden Instruments aus. Im Einzelfall können mehrere Varianten vom jeweiligen Instrument bestehen, die von den beschriebenen Charakteristika abweichen.

Nachfolgende Tabelle 1 liefert eine **Übersicht** und **Systematisierung** wichtiger, sowohl bestehender als auch neuer Steuerungsinstrumente zur Bodennutzung, ohne aber den Anspruch auf Vollständigkeit zu haben. Die darin **fett hervorgehobenen Instrumente** werden in den anschliessenden **14 Faktenblättern** näher beschrieben.

Die **Auswahl** der in den Faktenblättern beschriebenen **Instrumente** erfolgte zusammen mit der Arbeitsgruppe 'Sachkapital' und vor dem Hintergrund der **Zielsetzung**, dass die Instrumente helfen sollen, (i) das Wachstum der Siedlungsflächen in der Schweiz zu stoppen, (ii) die Bodenfunktionen innerhalb der Siedlungsflächen zu erhalten und (iii) zur Bereitstellung eines genügenden Wohnraumangebots für alle gesellschaftliche Gruppen beizutragen. Mit Blick auf die Begrenzung der Siedlungsflächenausweitung wird bei den ausgewählten Instrumenten von einer **hohen potenziellen Steuerungswirkung** ausgegangen.

TABELLE 1: ÜBERSICHT BESTEHENDER UND NEUER INSTRUMENTE

1 FISKALISCHE INSTRUMENTE

1.1 | Allgemeine fiskalische Instrumente

- Liegenschaftssteuer/Vermögenssteuer
- Grundstücksgewinnsteuer
- Einkommenssteuer auf Liegenschaftserträge
- *Boden(wert)steuer (Single Tax)*

1.2 | Spezifische fiskalische Instrumente

- **Planungsmehrwertabschöpfung** (vgl. S. 3)
 - **Erschliessungsabgabe** (vgl. S. 6)
 - **Flächennutzungsabgabe** (vgl. S. 8)
 - **Bodenversiegelungsabgabe** (vgl. S. 11)
 - **Wohnflächenabgabe** (vgl. S. 14)
 - Zweitwohnungssteuer
-

2 MENGENSTEUERENDE BZW. CAP-AND-TRADE-INSTRUMENTE

2.1 | Allgemeine Cap-and-Trade-Instrumente

- **Flächennutzungszertifikate** (vgl. S. 17)

2.2 | Spezifische Cap-and-Trade-Instrumente

- *Biodiversitätszertifikate*
 - *Bodenversiegelungszertifikate*
-

Kursivschrift: Instrumente, die noch nicht oder nur im Ausland umgesetzt wurden.

Fettschrift: Instrumente, die in den nachfolgenden Faktenblättern näher beschrieben sind.

TABELLE 1: ÜBERSICHT BESTEHENDER UND NEUER INSTRUMENTE (FORTS.)

3 SUBVENTIONSÄHNLICHE INSTRUMENTE	
3.1 Allgemeine Subventionsinstrumente	3.2 Spezifische Subventionsinstrumente
<ul style="list-style-type: none"> • Landwirtschaftliche Direktzahlungen • Wohnraumfördermittel (Objektförderung) • Fonds für Strassen- und Schienenausbau • Regionale Wirtschaftsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Land Trusts</i> • <i>Purchase Development Rights (PDR)</i> • Finanzausgleich bei Siedlungsausweitungsverzicht (vgl. S. 20)
4 HOHEITLICH PLANERISCHE INSTRUMENTE	
4.1 Allgemeine planerische Instrumente	4.2 Spezifische planerische Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> • Richtplanung • Zonenplanung • Vorgaben maximaler Bauzonenreserven • Ausnützungsziffern 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestausnützungsziffern (vgl. S. 23) • Baulandmobilisierung (vgl. S. 25) • Bestandsschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden (vgl. S. 27) • <i>Parallele Planungskompetenzen</i> (vgl. 30) • <i>Bodenindex-Punkte</i> (vgl. S. 33) • Maximalanteile von Zweitwohnungen
5 BODENPOLITISCHE INSTRUMENTE	
5.1 Allgemeine bodenpolitische Instrumente	5.2 Spezifische bodenpolitische Instrumente
<ul style="list-style-type: none"> • Staatl. Bodenvorkaufsrecht • Enteignungen • Grunddienstbarkeiten/Servitute 	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenpool/Landumlegung • Direkte staatlich-private Verhandlungen
6 WEITERE, INDIRECT WIRKENDE SEKTORALPOLITISCHE INSTRUMENTE	
6.1 Verkehrspolitik	6.2 Wirtschaftspolitik
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mobility Pricing</i> (vgl. S. 36) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eigenmittel und Amortisationsfrist für Wohneigentum</i> (vgl. S. 39)

Kursivschrift: Instrumente, die noch nicht oder nur im Ausland umgesetzt wurden.

Fettschrift: Instrumente, die in den nachfolgenden Faktenblättern näher beschrieben sind.

Die Faktenblätter sind einheitlich aufgebaut und strukturieren das jeweilige Instrument nach folgenden **acht Kriterien:**

A | Instrumententyp

C | Wirkungsmechanismus

E | Umsetzungsbeispiele

G | Gouvernanzaspekte

B | Ziele

D | Auswirkungen

F | (Initialer) Umsetzungsaufwand

H | Politische Akzeptanz

Abschliessend sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass die in den Faktenblättern vorgestellten **Steuerungsinstrumente** miteinander **kombiniert** werden können, ja sogar **müssen**, um eine möglichst gute Zielerreichung zu gewährleisten.

1 PLANUNGSMEHRTWERTABSCHÖPFUNG (Prélèvement de la plus-value)

A | INSTRUMENTENTYP

Fiskalisches Instrument, das einen Teil des Mehrwerts abschöpft, der beim Grundeigentümer v.a. bei Einzonungen, aber auch bei Auf- oder Umzonungen anfällt.

B | ZIELE

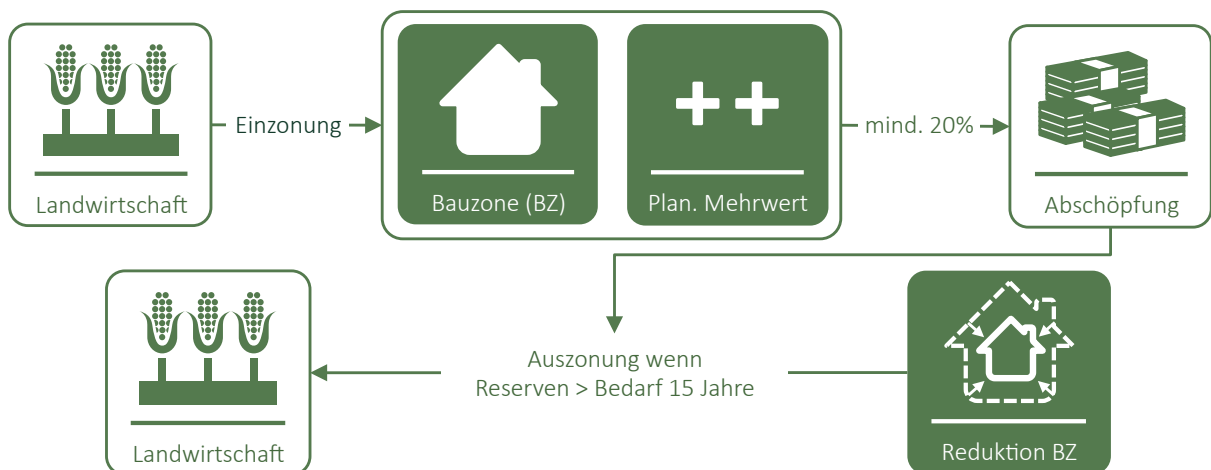
Hauptziel:

- (i) Schaffung einer Symmetrie zwischen durch den Staat entschädigungspflichtigen Aus- und Rückzonungen und bislang kaum abgabepflichtigen Ein-, (Auf- und Um-) zonungen.
- (ii) Reduktion überschüssiger Bauzonenreserven mittels Abgabbeertrag (welche vor allem in der Peripherie zur Zersiedelung beitragen und hohe Folgekosten verursachen) und damit bessere (räumliche) Reallokation unüberbauter Bauzonen.

Nebenziel:

- (i) Generierung von Mitteln für planerische Massnahmen, die der Innenentwicklung dienen oder der Erhaltung von Kulturland.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS



Grafik: IWSB 2016

Abgabeobjekt gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) Art. 5 Abs. 1^{bis}: Im Minimum Boden, der neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Die Kantone können darüber hinaus auch eine Abgabepflicht im Falle von Aufzonungen (Erhöhung der Ausnützungsziffern bzw. der Bruttogeschossflächen auf einer Parzelle, aber ohne Änderung der Nutzungsart) oder Umzonungen (Änderung der Nutzungsart indem bspw. Parzellen einer bisherigen Industrie- und Gewerbezone in eine Wohnzone umgewandelt werden) vorsehen. Hinsichtlich einer möglichst guten Zielerreichung und vor dem Hintergrund, dass Auf- und Umzonungen gegenüber Einzonungen in der Praxis an Bedeutung gewinnen, sind bei der Umsetzung der Planungsmehrwertabschöpfung diese beiden Tatbestände ebenfalls einzubeziehen.

Adressat/Abgabesubjekt: Grundeigentümer.

Bemessungsgrösse: Planungsbedingter Mehrwert = Bodenwert nach Einzonung (Preis Bauland) abzüglich Bodenwert vor Einzonung (Preis Landwirtschaftsland).

Abgabesatz für Mehrwert: Min. 20% gemäss RPG, max. 60% aufgrund Bundesgerichtsentscheid¹. Bei der Ausgestaltung der Abgabesätze für verschiedene planerische Tatbestände empfiehlt es sich, für Auf- und Umzonungen einen tieferen Abgabesatz vorzusehen, als für (Neu-) Einzonungen.

Fälligkeit: Bei Realisierung des Mehrwerts, d.h. bei Überbauung oder Veräusserung des Bodens.

Ausnahmen: Boden im Besitz von Gemeinwesen oder bei öffentlichen Einrichtungen (z.B. Kantonsspitäler). Ebenfalls unterliegen geringe Planungsmehrwerte häufig nicht der Abgabe, indem ein Freibetrag in der Grössenordnung von CHF 50'000 bis CHF 100'000 zur Anwendung gelangt.

Anrechenbarkeit: Bei Fälligkeit einer Grundstückgewinnsteuer ist die Mehrwertabgabe als Teil der Aufwendungen (Anlagekosten) vom Gewinn abzuziehen.

Mittelverwendung: Für entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkungen, welche gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG im Zusammenhang mit der Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven (voraussichtlicher Bedarf innert 15 Jahren geringer) stehen sowie für weitere planerische Massnahmen, welche eine Flächenfreihaltung und/oder Innenentwicklung unterstützen. Denkbar wäre unter gewissen Umständen auch eine Verwendung der Mittel für eine Kompensation im Rahmen eines Siedlungsausweitungsverzichts (vgl. S. 20). Das kantonale Recht kann eine Aufteilung der Mittel zwischen Kanton und Standortgemeinde einer Ein-, Um- oder Aufzonungen vorsehen (z.B. 50% Kanton und 50% Gemeinde). Alternativ könnte der Kanton aus den Mitteln einen Fonds äufnen, aus welchem die Gemeinden im Falle von entschädigungspflichtigen Eigentumsbeschränkungen (zu bezahlen durch die jeweilige Standortgemeinde) finanziert würden. Eine Verwendung der Erträge für (Grob-) Erschliessungen ist aus ökonomischer Perspektive kritisch zu beurteilen, da die Planungsmehrwerte aus einer Mehrnutzung resultieren, welche andernorts durch eine Mindernutzung oder Sicherung der Flächenfreihaltung zu kompensieren ist. Erschliessungskosten sind daher über eine separate Abgabe zu finanzieren (vgl. S. 6).

Trägerebene: Kantone.

Erweiterungen: Grundsätzlich können Planungsmehrwerte auch ausserhalb von Bauzonen entstehen. Nämlich dann, wenn Planungstatbestände neue Nutzungsmöglichkeiten schaffen, die bislang nicht zulässig gewesen sind. Dies kann durch die Schaffung von Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen erfolgen oder durch Ausnahmegewilligungen im Nichtbauggebiet, wenn bspw. bisherige landwirtschaftliche Wohnbauten für nichtlandwirtschaftliches Wohnen 'umgenutzt' werden. Zwecks Gleichbehandlung an sich vergleichbarer Tatbestände ausserhalb der Bauzonen wie innerhalb der Bauzonen und um den Druck auf Nichtbaugebiete zu mindern, ist auch in diesen Fällen eine Mehrwertabschöpfung denkbar.

D | AUSWIRKUNGEN

Bodenpreise: Die Mehrwertabgabe schmälert den Gewinn des Grundeigentümers, verändert aber nicht den Bodenpreis, da der Grundeigentümer die Abgabe nicht überwälzen kann und das Bauland zum Marktwert verkaufen muss.

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Durch die Rückzonung überdimensionierter Bauzonenreserven wird die Zersiedelung vor allem in der Peripherie bekämpft. Es kommt zu einer Reallokation der Bauzonen (Auszonung, wo nicht gebraucht und Einzonung, wo nötig) und somit besseren (effizienten) Nutzung der Resource Boden. In Abhängigkeit der Definition überdimensionierter Bauzonenreserven sowie der Frage, welche Flächen entschädigungspflichtig sind, werden die Erträge aus der Mehrwertabgabe in gewissen Kantonen nicht ausreichen, die Überschüsse bis 2030 vollumfänglich abzubauen.²

¹ Gemäss BGE 105 Ia 134 wird die Eigentumsgarantie bei einer Abschöpfung von bis zu 60% des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts nicht verletzt.

² Vgl. dazu B,S,S. / Gmünder, M., Braun, N., Aeschbacher, N. (2011): Konzepte zur Bauzonenverkleinerung – Abklärung der monetären Folgen und der Wirksamkeit von vier verschiedenen Konzepten. Studie im Auftrag des ARE.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Kantonebene: Basel-Stadt (Ein-, Auf- & Umzonungen; seit 1977), Genf (Einzonungen; seit 2011), Neuenburg (Einzonungen; seit 1986), Thurgau (Einzonung; seit 2012), Tessin (Ein-, Auf- & Umzonungen; seit 2014), Jura (Ein-, Auf- & Umzonungen sowie Ausnahmegewilligungen ausserhalb Bauzonen; seit 2015).³

Gemeindeebene: Gemeinden des Kantons Bern (Ein-, Auf- & Umzonungen; seit 1985).

F | (INITIALER) UMSETZUNGSAUFWAND

- Festlegung einer einheitlichen **Bemessungsmethode** des Mehrwerts.
 - **Aufbau** einer vergleichenden **Datenbasis** in Abhängigkeit der baulichen Nutzung unterschiedlicher Bodenpreise.
 - Anpassung der kantonalen und kommunalen **Bau- und Raumplanungsreglemente**.
 - **Definition** des Ausmasses und der Lage der **überdimensionierten Bauzonenreserven** (durch den Kanton).
 - **Festlegung, wann** bei Rückzonungen der **Tatbestand** einer **materiellen Enteignung** besteht und **wie hoch** die **Entschädigung** ausfällt (hier wird es einige Gerichtsentscheide benötigen, bis sich eine entsprechende Praxis durchsetzt).
-

G | GOUVERNANZASPEKTE

Die Reduktion überschüssiger Bauzonenreserven mittels der Erträge aus der Planungsmehrwertabschöpfung und somit die Reallokation unüberbauter Bauzonen bedingt nebst der Koordination durch den Kanton ggf. eine **interkommunale Ebene** bzw. Institution. Die **Gerichte** werden als weitere Institution bei der Frage nach der effektiven Entschädigungspflicht im Falle einer Rückzonung durch ihre Entscheide eine entsprechende Praxis zugrunde legen müssen.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz ist aufgrund der in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommenen Teilrevision des RPG **insgesamt** als **hoch** einzuschätzen. Widerstand war und ist vor allem in den peripheren, kleineren und finanzschwächeren Kantonen bzw. Gemeinden auszumachen. In urbanen Regionen ist die Akzeptanz hingegen hoch. Die politische Akzeptanz wird sich letztlich in der Konsequenz der kantonalen Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben widerspiegeln.

³ Vgl. dazu VLP-ASPAN (2016): Gesetzlicher Mehrwertausgleich in den Kantonen. URL: www.vlp-aspan.ch > Themen > Mehrwertausgleich (Stand: April 2016).

2 VERURSACHERGERECHTE ERSCHLIESSUNGSABGABE (Contribution aux frais d'équipement)

A | INSTRUMENTENTYP

Fiskalisches Instrument, das nach dem Verursacherprinzip die effektiven Kosten der Erschliessung von Bauzonen dem Grundeigentümer anlastet und so zu einer Internalisierung der externen Kosten der Zersiedelung beiträgt.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Berücksichtigung der Kostenwahrheit bei der Erschliessung.
- (ii) Realisierung möglichst effizient erschlossener Siedlungsstrukturen.

Nebenziel:

- (i) Setzung eines Anreizes, möglichst nahe an bereits bebauten Flächen innerhalb der Bauzone zu bauen und damit Unterstützung der Innenentwicklung sowie der Verdichtung.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Bislang werden den Grundeigentümern in Bauzonen die Erschliessungskosten (d.h. für Erstellung, Betrieb und Unterhalt) für Wasser, Abwasser, Strom und Strasse meist auf Basis der **Durchschnittskosten** angelastet, welche insbesondere bei wenig verdichteten Siedlungsstrukturen tiefer sind als die effektiven Grenzkosten. Zudem wird die Erschliessung häufig auch mit allgemeinen Steuermitteln finanziert. Dies impliziert eine (Quer-) Subventionierung von Grundeigentümern wenig verdichteter Bauzonengebiete durch Grundeigentümer in verdichteten Bauzonen.

Abgabeobjekt: Die neu zu erschliessende Baulandparzelle.

Adressat/Abgabesubjekt: Grundeigentümer bzw. Bauherr.

Abgabebearhebung: (i) Vollumfängliche Anrechnung der Kosten der **Feinerschliessung** für Wasser, Abwasser, Strom und Strasse anhand der aufgrund der Parzellenlage **ausgelösten Grenzkosten**. (ii) Anrechnung der Kosten der übergeordneten **Groberschliessung**, indem die **Durchschnittskosten mit einem Gewichtungsschlüssel** in Abhängigkeit des Siedlungstyps multipliziert werden.⁴ Der Gewichtungsschlüssel stellt dabei auf die einzelne Wohneinheit ab und kann Werte > 1 oder < 1 annehmen. Wohneinheiten in einem freistehenden Einfamilienhaus haben einen hohen Gewichtungsfaktor, während Wohneinheiten in Wohnblöcken bzw. dichteren Siedlungstypen einen tiefen Gewichtungsfaktor aufweisen.

Trägerebene: Gemeinden (z.B. aufgrund von Vorgaben durch die Kantone).

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Die verursachergerechte Erschliessungsabgabe hat einen dämpfenden Effekt auf den Flächenverbrauch und die Zersiedelung. Sie kann aber nur einen Teil der externen Kosten der Zersiedelung berücksichtigen und ist daher als ein notwendiges, im Hinblick auf eine bestimmte Zielgrösse eines maximalen Flächenverbrauchs aber nicht hinreichendes Instrument zu erachten. Die verursachergerechte Erschliessungsabgabe ist daher im Verbund mit anderen Instrumenten (z.B. Planungsmehrwertabschöpfung) anzuwenden.

⁴ Im Gegensatz zur Feinerschliessung ist eine Berechnung der Grenzkosten bei der übergeordneten Groberschliessung nicht immer parzellenscharf möglich. Aus Gründen der Praktikabilität bietet sich eine Kostenanlastung der gut zuordenbaren Durchschnittskosten mit einem geeigneten Gewichtungsschlüssel an.

Kosten der baulichen Flächennutzung: Da die verursachergerechten Erschliessungsabgaben bei einer dichten Bebauung pro Wohneinheit deutlich tiefer sind als bei einer lockeren Überbauung, erhöhen sich die Kosten für Einfamilienhäuser oder isolierte Gebäude ohne Anschluss an Siedlungsgebiete. Demgegenüber wird verdichtetes Bauen vergleichsweise günstiger.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

In der vorgeschlagenen Form gibt es bislang **keine praktisch umgesetzten Beispiele**.⁵ Eine gewisse Nähe zu einer verursachergerechten Erschliessungsabgabe weist die im **Kanton Waadt** erhobene **Infrastrukturabgabe** auf (Taxe pour l'équipement communautaire). Die Gemeinden haben für die Bereitstellung infrastruktureller Erschliessungen, die über jene von Wasser, Abwasser, Strom und Strasse hinaus gehen und bspw. auch den ÖV umfassen, die Möglichkeit, in Kombination mit raumplanerischen Massnahmen bis zu 50% der entstehenden Kosten über eine Abschöpfung damit verbundener Mehrwerte bei Grundstücken zu finanzieren.⁶ In den USA gibt es auf kommunaler Ebene sogenannte **Impact Fees**, über welche Grundeigentümer die übergeordneten Erschliessungsinfrastrukturen (z.B. Strassenzubringer zu Hochleistungsstrassen) oder weitere Infrastrukturen (z.B. Grünanlagen) abgelten.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Anpassung der **kommunalen Bau- bzw. Beiträge- und Gebührenreglemente**.
 - Definition des **Gewichtungsschlüssels** für die Groberschliessung.
-

G | GOUVERNANZASPEKTE

Einen institutionellen Rahmen für die Implementierung verursachergerechter Erschliessungsabgaben können **Quartierplanungen** darstellen. Sie ermöglichen eine Koordination zwischen Bauträger und Gemeinde. Gleichzeitig könnten sie bei entsprechender Ausgestaltung auch die zukünftige Kostenanlastung im Rahmen von Betrieb und Unterhalt der Erschliessungsinfrastrukturen festlegen.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Insgesamt ist von einer vergleichsweise **hohen politischen Akzeptanz** auszugehen. Widerstände sind jedoch von Grundeigentümern in abgelegenen Bauzonen zu erwarten.

⁵ Für die Situation ausserhalb der Bauzonen gilt anzumerken, dass dort keine öffentliche Erschliessungspflicht besteht. Das heisst, die Grundeigentümer müssen vollumfänglich für die Erschliessungskosten selbst aufkommen.

⁶ Vgl. dazu VLP-ASPAN (2016): Gesetzlicher Mehrwertausgleich in den Kantonen. URL: www.vlp-aspan.ch > Themen > Mehrwertausgleich (Stand: April 2016).

3 FLÄCHENNUTZUNGSABGABE (Redevance d'utilisation du sol)

A | INSTRUMENTENTYP

Fiskalisches Instrument, das im Sinne einer Lenkungsabgabe den mit einer (baulichen) Flächennutzung verbundenen externen Kosten einen expliziten Preis verleiht und über diesen Preis die bauliche Flächeninanspruchnahme reduzieren soll.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Begrenzung der baulichen Flächennutzung mit Blick auf ein vorher festgelegtes Reduktionsziel (was ggf. eine Anpassung des Abgabesatzes in einem Trial-and-Error-Verfahren bedingt).
- (ii) Effiziente Nutzung der knappen Ressource Boden mittels Internalisierung externer Kosten der (baulichen) Flächennutzung.

Nebenziel:

- (i) Setzung von Anreizen zur raumplanerischen Innenentwicklung (Verdichtung) und zum massvollen Umgang bei der Neueinzonung von Bauzonen.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Abgabeobjekt: Bebaute Parzelle (d.h. versiegelte Bodenfläche inklusive Umschwung) innerhalb und ausserhalb der Bauzonen.

Adressat/Abgabesubjekt: Grundeigentümer bzw. Bauherr.

Bemessungsgrösse: Parzellenfläche in m².

Abgabeberechnung: (i) Bei *bestehenden bebauten Parzellen* wird eine *jährliche* Abgabe mit einem Grundabgabesatz pro m² erhoben. (ii) Bei *neu bebauten Parzellen* wird eine *einmalige* Abgabe pro m² erhoben, wobei effektiver Abgabesatz = Neubauabgabesatz x Gewichtungsfaktor [z]. In darauffolgenden Jahren wird die Parzelle als bestehende bebaute Parzelle behandelt.

Gemeindespezifischer Gewichtungsfaktor⁷: $z_j = (F_{BZ,j} / E_{BZ,j}) / (F_{BZ,CH} / E_{BZ,CH})$, wobei F_{BZ}: Bauzonenfläche in m²; E_{BZ}: Einwohner innerhalb der Bauzone; j: Werte für spezifische Gemeinde; CH: Werte gesamte Schweiz. D.h. in Gemeinden mit einer hohen Bauzonenfläche pro Kopf ist der Gewichtungsfaktor > 1 und in typischerweise verdichteten Gemeinden mit einer unter dem Schweizer Durchschnitt liegenden Bauzonenfläche pro Kopf < 1.

Um dem Unterschied zwischen Gemeinden mit mehrheitlicher Arbeitsplatzfunktion und jenen mit mehrheitlicher Wohnortfunktion noch besser gerecht zu werden, wäre es zweckmässig, nebst den Einwohnern innerhalb der Bauzone auch die Arbeitsplätze in die Gewichtung einzubeziehen.

Abgabesätze:

- Grundabgabesatz bestehender bebauter Parzellen innerhalb und ausserhalb Bauzonen: Im Rahmen von Modellrechnungen (Sensitivitätsanalysen) wurde bspw. ein Grundabgabesatz von CHF 2 pro m² (und pro Jahr) angenommen.⁸

⁷ Ein alternativer Gewichtungsfaktor könnte auch auf das Mass der Zersiedelung abstellen; vgl. dazu Schwick, C., Jaeger, J., Bertiller, R., Kienast, F. (2010): Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bern: Haupt Verlag.

⁸ Vgl. dazu B,S,S. / Gmünder, M., Koch, P., Schmid, M., Frey, M., Scheidegger, P., Wegmüller, M. (2012): Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung. Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung. Studie im Auftrag des BAFU.

- Neubauabgabebesatz bei Parzellen *innerhalb* der Bauzonen: Annahme im Rahmen von Modellrechnungen von CHF 20 pro m² (einmalig).
- Neubauabgabebesatz bei Parzellen *ausserhalb* der Bauzonen: Annahme im Rahmen von Modellrechnungen von CHF 40 pro m² (einmalig).

Ausnahmen: Flächen im Besitz der öffentlichen Hand.

Mittelverwendung: Pro-Kopf-Rückverteilung der Flächennutzungsabgabe an Bevölkerung und Wirtschaft oder Senkung der Einkommens- und Gewinnsteuern auf Ebene Bund und Kantone.

Trägerebene: Bund und/oder Kantone.

Erweiterungen: Grundsätzlich ist bei der Flächennutzungsabgabe auch eine Ausdifferenzierung der Abgabebesätze nach Bodenqualität denkbar. Hierzu könnten in Anlehnung an die Bodenindex-Punkte (vgl. S. 33) bspw. sechs Bodenqualitätsstufen unterschieden werden, die zunehmend höhere Abgabebesätze implizieren und so das Instrument noch zielgenauer machen.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch: Modellrechnungen⁹ mit den oben aufgeführten Abgabebesätzen zeigen, dass gegenüber einer Trendentwicklung ohne Flächennutzungsabgabe beim Flächenverbrauch ein Reduktionsziel von insgesamt mehr als 20% erreicht werden kann.

Kosten einer baulichen Flächennutzung: Die bauliche Flächennutzung verteuert sich v.a. in peripheren Räumen mit hohem Pro-Kopf-Flächenverbrauch und grossen Bauzonenreserven. Über die Rückerstattung der Abgabe wird das Bauen an zentralen, verdichteten Standorten vergleichsweise günstiger. Haushalte mit geringerer Flächenbeanspruchung – z.B. in Wohnblöcken – werden entlastet.

Wohnen: Mit der Flächennutzungsabgabe bestehen Anreize, über geringere Wohnflächen (z.B. 4-Zi-Whg. mit 90 m² statt 130 m²) gleichzeitig auch preisgünstigeren Wohnraum¹⁰ zu erstellen.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Bislang liegen für eine Flächennutzungsabgabe in der beschriebenen Form **keine praktisch umgesetzten Beispiele** vor. Gewisse Parallelen weist die in Frankreich seit 2012 erhobene **Taxe d'aménagement** auf, welche auf unterschiedliche bauliche Flächennutzungen abstellt. Sie hat jedoch in erster Linie ein Finanzierungs- und weniger ein Flächennutzungssteuerungsziel.¹¹

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Schaffung einer **Verfassungsbestimmung** und Anpassung der kantonalen und kommunalen **Bau- und Raumplanungsreglemente**.
- **Koppelung** der Abgabe an bereits **etablierte Erhebungs-** (z.B. Liegenschaftssteuer) und **Rückerstattungssysteme** (z.B. VOC-Abgabe).

⁹ Vgl. dazu B,S,S. / Gmünder, M., Koch, P., Schmid, M., Frey, M., Scheidegger, P., Wegmüller, M. (2012): Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung. Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung. Studie im Auftrag des BAFU.

¹⁰ Zum Zusammenhang zwischen Wohnfläche und der Erstellung von preisgünstigem neuem Wohnraum vgl. BWO – Bundesamt für Wohnungswesen (2012): 'Günstiger' Mietwohnungsbau ist möglich. Herausforderungen, Perspektiven und Ansätze für die Projektentwicklung im kompetitiven Umfeld zentraler Standorte. Zusammenfassung des gleichnamigen technischen Berichts vom 30. Juni 2012. Grenchen.

¹¹ Vgl. dazu Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2011): Présentation de la réforme de la fiscalité de l'aménagement. Paris: Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Hier besteht eine gewisse **Interpolicy-Koppelung** mit dem Gewässerschutz (vgl. auch E | Umsetzungsbeispiele S. 12) – und zwar horizontal (d.h. zwischen den Sektoralpolitiken) und auch vertikal (d.h. zwischen Bundesebene und Kantons-/Gemeindeebene). Entsprechend ist bei der Ausgestaltung der (rechtlichen) Grundlagen ein hinreichender Abgleich vorzunehmen, um Doppelspurigkeiten zu verhindern.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Aufgrund der stärkeren Belastung der ländlichen, peripheren Räume ist gegenwärtig insbesondere dort von einer **relativ geringen politischen Akzeptanz** auszugehen.

4 BODENVERSIEGELUNGSABGABE (Redevance sur l'imperméabilisation des sols)

A | INSTRUMENTENTYP

Fiskalisches Instrument, das ursprünglich aus der Natur- und Bodenschutzdiskussion hervorgegangen ist, als Lenkungsabgabe die externen Kosten der (ökologischen) Folgen aufgrund der Bodenversiegelung internalisiert und die Bedeckung von Boden mit wasserundurchlässigen Schichten verringern soll.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Verringerung der negativen Auswirkungen auf Wasserhaushalt (Versickerung), Biotope (Verinselung von Freiflächen) und Mikroklima (Erhöhung Temperatur und Bodentrockenheit).
- (ii) Internalisierung der externen Kosten, die sich aufgrund der Bodenversiegelung in den Bereichen Abwasser, Hochwasserschutz oder Trinkwassergewinnung direkt und in den Bereichen Grundwasser, Biotoperhalt oder Mikroklima indirekt ergeben.

Nebenziel:

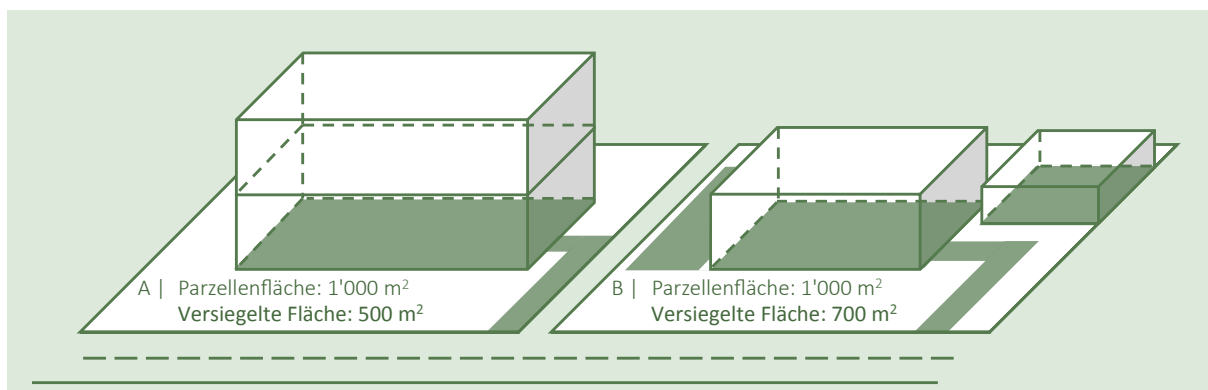
- (i) Effiziente Nutzung des aufgrund einer baulichen Nutzung mit einer Versiegelung einhergehenden Bodens.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Abgabeobjekt: Versiegelte Bodenfläche einer Parzelle (Gebäudefläche sowie Bodenbeläge aus Asphalt, Beton etc.) innerhalb und ausserhalb der Bauzonen.

Adressat/Abgabesubjekt: Grundeigentümer bzw. Bauherr.

Bemessungsgrösse: Versiegelte Fläche in m^2 .



Grafik: IWSB 2016

Abgabeerhebung: Einmalige Abgabe bei Neuversiegelungen mit einem vergleichsweise hohen Abgabesatz (Variante I) oder wiederkehrende, jährliche Abgabe auf alle, auch bestehende Bodenversiegelungen mit einem tieferen Abgabesatz (Variante II). Möglich ist auch eine Abgabenausgestaltung auf neu *und* bereits versiegelte Flächen (Kombination Varianten I und II).

Differenzierung: Die Bodenversiegelungsabgabe kann optional (i) nach Art bzw. Grad der Versiegelung bspw. über den Abflussbeiwert, (ii) nach Standort bspw. über die Bauzone oder (iii) nach Bodenqualität bspw. über sechs Bodenqualitätsstufen wie bei den Bodenindex-Punkten (vgl. S. 33) differenziert werden.

Abgabesätze: In der Grössenordnung von mind. CHF 75 pro m² (reflektiert die externen Kosten) im Falle einer einmaligen Abgabe (Variante I) und bspw. zwischen CHF 5 und CHF 10 pro m² und Jahr bei einer wiederkehrenden Abgabe (Variante II).¹²

Ausnahmen: Parzellen im Besitz der öffentlichen Hand v.a. für Einrichtungen wie Schulen oder Infrastrukturanlagen etc. sowie Flächen, für die aufgrund von Bau- oder Umweltgesetzen eine Versiegelung vorgeschrieben ist.

Mittelverwendung: Pro-Kopf-Rückverteilung der Bodenversiegelungsabgabe an Bevölkerung und Wirtschaft und optional Teilzweckbindung zur Äufnung eines Fonds für Entsiegelungsmassnahmen.

Trägerebene: Kanton.

D | AUSWIRKUNGEN

Versiegelung: Die Abgabe wirkt vor allem dämpfend auf die Bodenversiegelung, während die Wirkung auf die Siedlungsflächen (welche auch unversiegelte Flächen umfassen) weniger stark sein wird. Eine erhebliche Reduktion der Versiegelung ist vor allem bei Nebenflächen (Parkplätze, Zufahrten, Lagerflächen etc.) zu erwarten. Im Falle einer Abgabe gemäss Variante II ist zudem mit Entsiegelungen zu rechnen.

Kosten einer baulichen Flächennutzung: Bei Neuversiegelungen (Variante I) und in Abhängigkeit einer Differenzierung würde die Abgabe an zentralen, raumplanerisch geeigneten Standorten aufgrund der höheren Bodenpreise einen geringeren Anteil an den Anlagekosten ausmachen als an peripheren Standorten, wodurch Bauen auf der grünen Wiese vergleichsweise teurer wird.

Verdichtung: Die Abgabe trägt dazu bei, dass vorhandene Verdichtungspotenziale bzw. die maximalen Ausnützungsziffern bei einem Neu-, Um- oder Ersatzbau auch tatsächlich ausgeschöpft werden.

Wohnen: Die Bodenversiegelungsabgabe bietet ähnlich wie die Flächennutzungsabgabe (vgl. S. 8) einen Anreiz, Wohnraum mit geringeren Wohnflächen (der dadurch auch preisgünstiger ist) zu erstellen.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Umgesetzte Beispiele für eine Bodenversiegelungsabgabe wie hier beschrieben **gibt** es in der Schweiz noch **nicht**. Die vielerorts bestehende Meteorwasserabgabe, welche aus Art. 60a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) des Bundes hervorgeht, weist zwar eine gewisse Verwandtschaft mit der Bodenversiegelungsabgabe auf, dient aber vorab der Finanzierung der Abwasserentsorgung. Für eine eigene Bodenversiegelungsabgabe haben z.B. die Kantone Bern¹³ und Zürich¹⁴ Vorschläge für eine Umsetzung geprüft, anschliessend aber nicht weiter verfolgt. Auch in Deutschland wurden Bodenversiegelungsabgaben in dieser Form bislang nur diskutiert, aber nicht umgesetzt.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufwand

- Anpassung der kantonalen Umwelt- und Baugesetze bzw. auch kommunalen Umwelt- und Baureglemente.
- Erhebung einer Informationsebene 'versiegelte Fläche' in den GIS-Datenbanken (bislang sind meist nur Gebäudeflächen aufgeführt).
- Koppelung der Abgabe an bereits etablierte Erhebungs- (z.B. Liegenschaftssteuer) und Rückerstattungssysteme (z.B. VOC-Abgabe).

¹² Vgl. dazu Infrass (1999): Ökologische Finanzreform im Kanton Zürich. Teilprojekt 5 'Umweltabgaben'. Studie im Auftrag der Finanz- und Baudirektion des Kantons Zürich. S. 70ff.

¹³ Vgl. dazu Ecoplan (1996): Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente mit einnahmeseitiger Kompensation. Machbarkeitsstudie im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern.

¹⁴ Vgl. Infrass (1999).

- Definition von **Kriterien für Förderbeiträge zu Entsiegelungsmassnahmen** im Falle einer Teilzweckbindung des Ertrags.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Wie bei der Flächennutzungsabgabe ist auch hier eine **Interpolicy-Koppelung** mit dem Gewässerschutz auszumachen. Dies bedeutet, dass bei der Erarbeitung/Anpassung der (rechtlichen) Grundlagen die gesetzliche Implementierung horizontal (zwischen Sektoralpolitiken) und vertikal (Instanzen Bund, Kantone, Gemeinden) abgeglichen werden muss, um eine 'Konkurrenz' mit dem Gewässerschutz zu vermeiden.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische **Akzeptanz** ist gegenwärtig insbesondere im Falle einer wiederkehrenden Abgabe auf bestehende versiegelte Flächen als **eher gering** einzuschätzen. Mit Widerstand ist vor allem in eher suburbanen oder periurbanen Räumen mit einem hohen Einfamilienhausanteil zu rechnen.

5 WOHNFLÄCHENABGABE (Redevance sur les surfaces habitables)

A | INSTRUMENTENTYP

Fiskalisches Instrument, das als Lenkungsabgabe den in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegenen Wohnflächenkonsum und damit indirekt den Siedlungsflächenverbrauch nachfrageseitig steuert.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums und Bremsung des Wohnflächenkonsums insgesamt und der damit verbundenen externen Kosten (Boden- und Energieverbrauch).
- (ii) Effiziente Nutzung des verfügbaren Wohnraums vor dem Hintergrund, dass auf dem regulierten Wohnungsmarkt vor allem bei den Bestandsmieten die Preise nur bedingt die effektive Knappheit reflektieren.

Nebenziel:

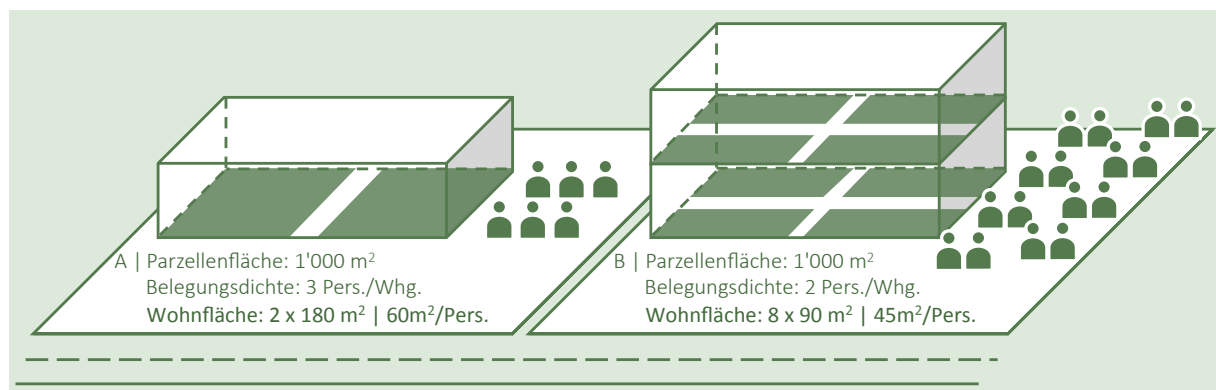
- (i) Unterstützung der Verdichtung, so dass eine Erhöhung der baulichen Dichte durch raumplanerische Massnahmen auch in eine entsprechende Erhöhung der Einwohnerdichte mündet.¹⁵

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Abgabeobjekt: Wohneinheit, welche durch Vermietung oder Selbstnutzung sowohl in bestehenden als auch neu erstellten Gebäuden belegt ist.

Adressat/Abgabesubjekt: In der Wohneinheit gemeldete Personen.

Bemessungsgrösse: Wohnfläche der Wohneinheit in m².



Grafik: IWSB 2016

Abgabeerhebung: Über das **Gebäude- und Wohnungsregister** wird die belegte Wohnfläche ermittelt und die Abgabe auf Basis der belegten Wohnfläche wiederkehrend z.B. **monatlich** oder **jährlich** erhoben.

Differenzierung: Die Wohnflächenabgabe kann optional (i) nach Standort und Nutzungsintensität via Bauzonentyp oder (ii) nach Wohngebäudetyp anhand der Anzahl Wohneinheiten sowie Stockwerke differenziert werden. Eine weitere Differenzierung, welche nebst dem Effizienzziel aber auch Umverteilungsziele implizieren würde, bestünde in einer Ausgestaltung der Abgabe in Abhängigkeit des Einkommens.

Abgabesätze: Um eine effektive Lenkungswirkung erzielen zu können, muss die Abgabe genügend hoch sein. In Abhängigkeit der Differenzierung könnte der Grundabgabesatz bis CHF 50 pro m² betragen.

¹⁵ Eine Erhöhung bspw. der Bruttogeschossflächen bzw. der Ausnützungsziffern kann nur wenig zur Schonung der knappen Ressource Boden beitragen, wenn diese Massnahme durch den steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum (über-) kompensiert wird.

Ausnahmen: Sozialwohnungen/Notwohnungen, welche durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden, oder Wohnungen von Empfängern von Subjekthilfe (meist bereits mit Auflagen zur Wohnungsgrösse verbunden).

Mittelverwendung: Gleichmässige Pro-Kopf-Rückverteilung an die in den Wohnungen gemeldeten Personen.

Trägerebene: Kantone und/oder Gemeinden.

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Einbezug von Zweitwohnungen, die ebenfalls einer Wohnflächenabgabe unterliegen und deren konsumierte Wohnflächen indirekt ebenfalls zum Siedlungsflächenverbrauch beitragen, wobei die Abgabesätze von jenen der Erstwohnungen zu differenzieren sind.

D | AUSWIRKUNGEN

Wohnflächenverbrauch: In Abhängigkeit der Abgabesätze sowie der Preissensitivitäten ist davon auszugehen, dass sich die Wohnflächenabgabe auf den Wohnflächenverbrauch insgesamt dämpfend auswirkt bzw. der Pro-Kopf-Verbrauch (Ø CH Stand 2014: 45 m²) gegenüber heute abnimmt.

Wohnen: Die Kosten für das Wohnen in vergleichsweise grossen Wohnungen mit geringer Belegungsdichte verteuert sich, während Bewohner kleinerer Wohnungen bzw. von Wohnungen mit einer überdurchschnittlichen Belegungsdichte über die Pro-Kopf-Rückverteilung profitieren. Es ist zu erwarten, dass insbesondere stark unternutzter Wohnraum aus dem Bestand vermehrt frei und neu stärker belegt wird.

Als Folge einer Wohnflächenabgabe besteht auch ein Anreiz, weitere Massnahmen zu ergreifen. Eine solche Massnahme könnte bspw. in der Einführung von 'Wohnungstauschbörsen' bestehen, welche zu einer erhöhten Wohnungsmarkttransparenz führen und zu einer Verflüssigung des Wohnraumangebots beitragen.

Verdichtung: Die Abgabe unterstützt, dass angebotsseitig die Erstellung grossflächiger Wohnungen vergleichsweise weniger attraktiv wird und sich die Einwohnerdichte im Wohnungsbestand auch ohne bauliche Massnahmen erhöht.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Umsetzungsbeispiele einer Abgabe auf Wohnflächen zwecks Steuerung des Wohnflächenverbrauchs sind weder für die Schweiz noch für das Ausland bekannt.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Ev. Schaffung einer **Verfassungsbestimmung** und Anpassung der **kantonalen Wohnraumfördergesetze**.
- **Konzeptionierung** der Abgabeausgestaltung im Detail.
- **Koppelung** der Abgabe an bereits **etablierte Erhebungssysteme** (z.B. Liegenschaftssteuer) und **Entwicklung geeigneter Rückerstattungssysteme**.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Die Möglichkeit zur Umgehung bzw. Reduktion der Wohnflächenabgabe durch z.B. missbräuchliche **Scheinbelegungen** von Wohnungen bedingt entsprechende Kontrollinstanzen, ohne damit aber einen unnötig hohen Administrativaufwand zu generieren. Auch ist im Falle einer Wohnflächenabgabe darauf zu achten, dass die soziale Durchmischung – wo vorhanden – zumindest auf Quartiersebene aufrechterhalten werden kann.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz ist vorbehaltlich der bislang noch kaum erfolgten Diskussion dieses Instruments vorderhand als **gering** einzustufen. Einerseits könnte zur Erhöhung der Akzeptanz gegenüber anderen Lenkungsabgaben der Umstand beitragen, dass (i) Familien mit ihrer überdurchschnittlichen Belegungsdichte tendenziell entlastet werden und (ii) auf die Abgabe durch einen Wohnungswechsel reagiert werden kann (gegenüber Abgaben, bei denen eine veränderte Nutzung mehrheitlich nur mittels baulicher Massnahmen möglich ist). Andererseits ist in Räumen mit einem hohen Einfamilienhausanteil und einer alternden Bevölkerung von einer sehr geringen Akzeptanz auszugehen. Erschwerend kommt hinzu, dass für eine hinreichende Lenkungswirkung hohe Abgabesätze erforderlich sein dürften und damit auch enorm hohe Geldbeträge umverteilt würden.

6 FLÄCHENNUTZUNGSZERTIFIKATE (FNZ) (Certificats d'utilisation du sol)

A | INSTRUMENTENTYP

Mengensteuerndes bzw. Cap-and-Trade-Instrument¹⁶, das die für eine bauliche Nutzung freigegebene Fläche beschränkt und anschliessend dieses Kontingent mittels Zertifikaten verbrieft, die über einen Markt gehandelt werden können.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Absolute Begrenzung der baulich genutzten Fläche durch Kontingentierung.
- (ii) Effiziente Nutzung der knappen Ressource Boden durch die Etablierung eines Markts mit Rechten zur baulichen Flächennutzung (Flächennutzungszertifikate).

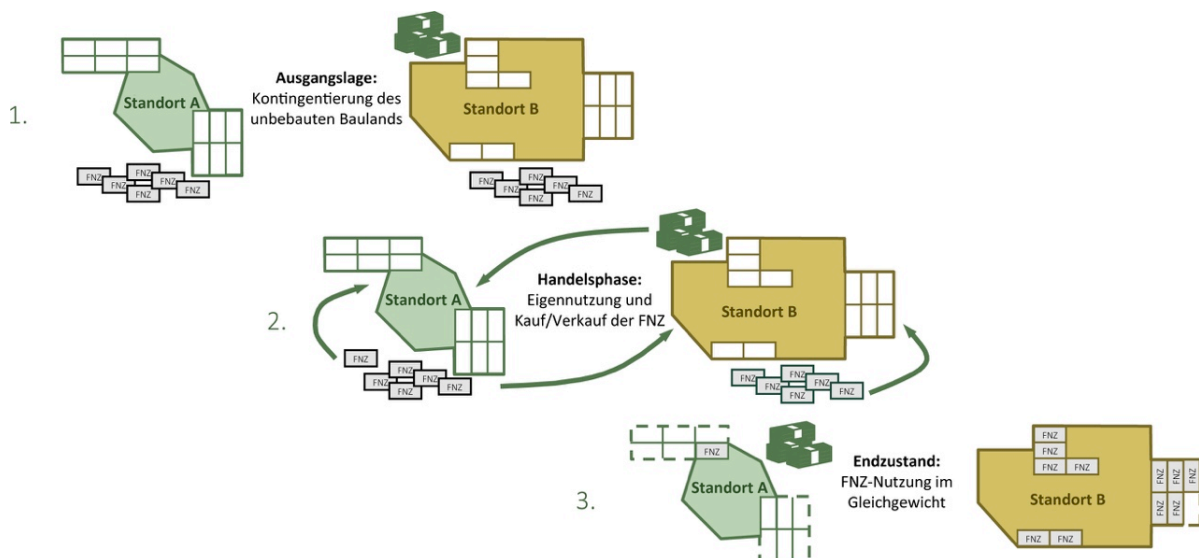
Nebenziel:

- (i) Reallokation der baulich genutzten Flächen von eher peripheren Standorten (mit geringer Nachfrage) an zentralere Standorte (mit höherer Nachfrage).

C | WIRKUNGSMECHANISMUS¹⁷

Prämissen:

- Nebst einer Parzelle in der Bauzone benötigen Grundeigentümer für die effektive bauliche Nutzung einer bislang unbebauten Fläche eine hinreichende Anzahl an FNZ. Die FNZ bemessen sich an der Bruttogeschossfläche (BGF: Summe aller ober- und unterirdischen, dem Wohnen oder Arbeiten dienenden Flächen), d.h. 1 FNZ entspricht 1 m² BGF.



Grafik: IWSB 2016

Schritt 1 – Kontingentierung:

- Die öffentliche Hand legt die maximale zur Bebauung vorgesehene Fläche (Mengenziel Bruttogeschossfläche) für einen bestimmten Zeitraum (z.B. 30 Jahre) innerhalb eines bestimmten Perimeters

¹⁶ 'Cap' steht für die Festlegung einer Zielmenge bzw. Kontingentierung und 'Trade' für den nachfolgenden Handel.

¹⁷ Vgl. dazu v.a. Kap. 7.2.1 aus Gmünder, M. (2010): Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich/Chur: Rüegger.

fest (unbesehen davon sind weitere Einzonungen möglich, wenngleich aufgrund der Kontingentierung auch nicht mehr alle Bauzonen überbaut werden können).

- Festlegung der äquivalenten Menge an FNZ anhand der Teilkontingente über den gesamten Zeitraum.
- Versteigerung der äquivalenten Menge an FNZ an (bauwillige) Grundeigentümer.

Schritt 2 – Handel:

- Grundeigentümer haben die Wahl, die ersteigerten FNZ selbst zu nutzen bzw. zu behalten oder an andere Bauwillige zu verkaufen, die über zu wenig FNZ verfügen.
- Abwicklung des Handels über eine (Online-) Handelsplattform, die von der verantwortlichen Fachstelle für den Handelsperimeter betrieben wird.
- Herausbildung eines Marktes und eines Marktpreises für die FNZ.

Schritt 3 – effektive Nutzung der FNZ:

- Die Nachfrage nach FNZ wird tendenziell an zentraleren Standorten (B) höher sein als an periphereren Standorten (A).
- Damit ergibt sich aus raumplanerischer Sicht eine erwünschte Reallokation der Siedlungsentwicklung von der Peripherie in die Zentren.

Adressat: Grundeigentümer.

Mittelverwendung: Pro-Kopf-Rückverteilung an Bevölkerung und Wirtschaft der aus der Versteigerung generierten Mittel und/oder für entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkungen aufgrund von Massnahmen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonenreserven.

Trägerebene: Funktional- bzw. Grossregionen (kantons- und gemeindeübergreifend).

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Definition von **Sender- und Empfängerzonen** innerhalb des gesamten FNZ-Perimeters, wo nur der Verkauf oder Zukauf der FNZ zwecks einer gezielteren Steuerung der Siedlungsentwicklung möglich ist.
- Implementierung eines **Dichtebonus** an raumplanerisch geeigneten Standorten durch den Erwerb zusätzlicher FNZ, indem die Erhöhung der Nutzungsintensität (Ausnützungsziffer) über das dort bisher erlaubte Mass ermöglicht wird.
- **Flächenausweisungszertifikate (FAZ):** Handel einer kontingentierten Menge und der damit verbrieften Rechte von neu einzuzonenden Bauzonen zwischen den Gemeinden, wobei das Mengenziel vom Bund oder Kanton festgelegt wird.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Durch die Kontingentierung bzw. Festlegung eines Mengenziels wird der Flächenverbrauch im Vergleich zu den meisten anderen Instrumenten am effektivsten begrenzt. Die Unterstützung der Siedlungsentwicklung von der Peripherie in die Zentren hilft, die Zersiedelung einzudämmen, wenngleich im Einzelfall Zertifikate auch an peripheren, zersiedelten Standorten eingesetzt werden können. Es kommt zu einer Reallokation der (überschüssigen) Bauzonen wie im Falle der Rückzonungen bei der Planungsmehrwertabschöpfung (vgl. S. 3), nur dass diese im Falle der FNZ über einen Marktprozess erfolgt.

Verdichtung: Mit der Möglichkeit, je nach Ausgestaltung der FNZ einen Dichtebonus zu erwerben, wird die innere Entwicklung unterstützt.

Wohnen: Die Zertifikate werden vornehmlich an jenen Standorten eingesetzt, an denen auch eine hohe Nachfrage nach Wohnraum besteht. Eine entsprechende Angebotsausweitung trägt zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

In den USA werden flächennutzungszertifikateähnliche Systeme unter dem Begriff **Transferable Development Rights (TDR)** eingesetzt. Gegenwärtig gibt es über 200 sogenannter TDR-Programme meist auf regionaler Ebene (County). Die Perimeter der TDR-Programme sind meist in eine oder mehrere Sender- und Empfängerzonen (**Sending and Receiving Areas**) unterteilt, zwischen denen die TDR transferiert bzw. gehandelt werden. Bekannte und erfolgreiche Beispiele von TDR-Programmen finden sich im **Montgomery County** oder dem **Calvert County** im Bundesstaat Maryland.¹⁸

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Festlegung eines geeigneten und **hinreichend grossen** kantonsübergreifenden **Handelsperimeters**.
- **Koordination der kantonalen Raumplanungen**.
- **Festlegung der Zielmenge** der FNZ und des Verteilmechanismus für die Teilkontingente.
- Schaffung einer **Handelsplattform** bzw. zuständigen Stelle.
- Klärung der **Standorte**, wo ein möglicher **Dichtebonus** sinnvoll ist.
- Während der Initialaufwand im Vergleich zu anderen Instrumenten höher ist, dürfte der anschliessende **'betriebliche' Aufwand geringer** sein, da ein Marktmechanismus die Allokation übernimmt.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Von zentraler Bedeutung sind die Festlegung des geeigneten Perimeters und die Implementierung einer für diesen **Perimeter zuständigen Institution**, welche zur Steuerung der Zertifikatsmenge und des Zertifikatshandels legitimiert ist. Dies kann z.B. durch die Schaffung einer gemeinde- und kantonsübergreifende (Gross-) Raumplanungsregion erfolgen, welche aber demokratisch gesteuert werden muss.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz war in der Vergangenheit v.a. aufgrund des geringen Bekanntheitsgrads sowie der gewissen Komplexität des Instruments **nicht sehr hoch**. Der zunehmende Konsens breiterer Bevölkerungskreise bezüglich einer effektiven Begrenzung der Siedlungsentwicklung (z.B. Kulturlandinitiative im Kanton ZH) rückt das Instrument vermehrt in den Fokus. Zur Erhöhung der politischen Akzeptanz kann bei den FNZ auch der Aspekt aufgeführt werden, dass die 'Verlierer' (Grundeigentümer in der Peripherie) durch die 'Gewinner' (Grundeigentümer in den Zentren) über den Erlös durch den Verkauf der FNZ kompensiert werden.

¹⁸ Vgl. dazu v.a. Kap. 7.2.5 aus Gmünder, M. (2010): Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich/Chur: Rüegger.

7 FINANZAUSGLEICH BEI SIEDLUNGS-AUSWEITUNGSVERZICHT (Compensation financière pour renonciation à l'extension de la surface construite)

A | INSTRUMENTENTYP

Instrument mit gewissem Subventionscharakter, das den Aspekt des Verzichts auf eine Ausweitung der Siedlungsflächen bei der Bestimmung der Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden im Rahmen eines kantonalen Finanzausgleichs berücksichtigt bzw. abgilt.

B | ZIELE

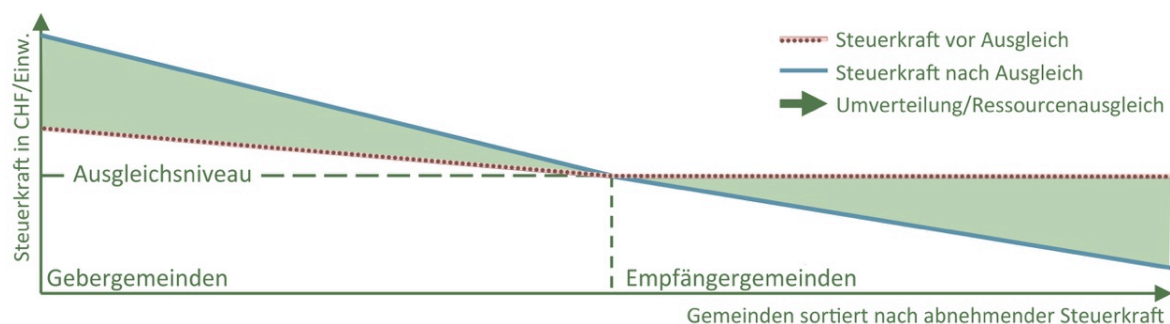
Hauptziel:

- (i) Begrenzung der Siedlungsentwicklung ausserhalb der in den raumplanerischen Zielbildern (gemäss den kantonalen Richtplänen) vorgesehenen Entwicklungsgebiete.
- (ii) Erhaltung von Freiflächen, ökologischen Ausgleichsflächen aber auch der lokalen Identität von Gemeinden und Eindämmung der Zersiedelung.
- (iii) Kompensation für die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bzw. öffentlicher Güter gemäss den Zielen (i) und (ii).

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage – Finanzausgleich bisher:

- Kantonale Finanzausgleichssysteme umfassen i.d.R. einen horizontalen Ausgleich (Ressourcenausgleich zur Verringerung der Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden) und einen Lastenausgleich zur Abgeltung von Sonderlasten.
- **Ressourcenausgleich:** Die finanzkräftigen Gebergemeinden finanzieren die finanzschwachen Empfängergemeinden, wobei sich die Ausgleichszahlungen an der Steuerkraft bemessen.



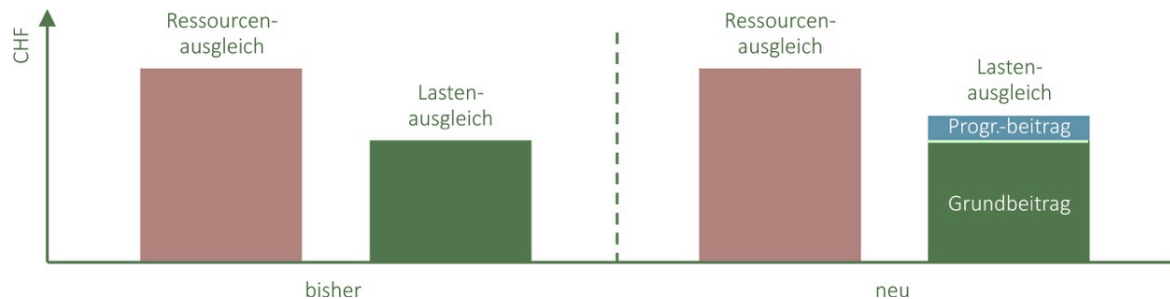
Grafik: IWSB 2016

- **Lastenausgleich:** Gemeinden mit überdurchschnittlicher Belastung in bestimmten Bereichen (z.B. Bildung, Sozialhilfe) werden durch eine Sonderlastenabgeltung vom Kanton entschädigt.

Umstrukturierung Finanzausgleich:

- Die Mittel des Lastenausgleichs werden aufgeteilt in einen **Grundbeitrag** zur **Abgeltung** von **Sonderlasten** und einen **Programmbeitrag**. Der Grundbeitrag zur Abgeltung von Sonderlasten stellt weiterhin eine Kompensation für soziodemografische oder geografische Nachteile einer Gemeinde dar und entspricht dem bisherigen Lastenausgleich.
- Der **Programmbeitrag** wird **nur ausgerichtet**, wenn die entsprechende Empfängergemeinde von einer weiteren Siedlungsentwicklung im Sinne eines **Siedlungsausweitungsverzichts** absieht und dadurch stattdessen **gemeinwirtschaftliche Leistungen** erbringt, welche auch dem Kanton und den übrigen Gemeinden einen Nutzen stiften.

- Die Programmbeiträge können dabei nach bestimmten **Kriterien** oder über ein periodisch stattfindendes **Wettbewerbsverfahren** z.B. für nachfolgende gemeinwirtschaftliche Leistungen vergeben werden:
 - Flächenfreihaltung bzw. Freihaltung der Landschaft und Erhöhung der Landschaftsqualität
 - Bereitstellung von Ausgleichs- und Erholungsräumen
 - Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten



Grafik: IWSB 2016

Adressat: Bezogen auf den Programmbeitrag sind es mit Blick auf die Begrenzung der Siedlungsentwicklung v.a. die speziell 'anfälligen', sich an der Peripherie des suburbanen Raums befindlichen Gemeinden.

Trägerebene: Kantone.

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Anstelle einer Integration des Programmbeitrags in den Lastenausgleich ist auch ein separates Ausgleichsgefäss für Abgeltungen aufgrund eines Siedlungsentworfungsverzichts denkbar, wie dies im nachfolgend beschriebenen Umsetzungsbeispiel beim Kanton Thurgau der Fall ist.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Durch den Programmbeitrag – im Sinne eines Besteller-Bezahler-Prinzips zwischen dem Kanton und den (potenziellen) Empfängergemeinden – besteht ein Anreiz für einen bewussten Siedlungsausweitungsverzicht.

Ausgleichs- und Erholungsraum: Der in anderen Entwicklungsräumen verloren gegangene Ausgleichs- und Erholungsraum kann mittels des Finanzausgleichs in den angrenzenden Gemeinden aufrechterhalten und ausgebaut werden.

Identität suburbaner Raum: Während die mit dem Siedlungs- und Bevölkerungswachstum verbundene Gefahr des Identitätsverlusts in den empfangsberechtigten Gemeinden durch (i) den Siedlungsausweitungsverzicht reduziert wird, können mittels (ii) Programmbeiträgen die Struktur und Identität suburbaner Räume gar gestärkt werden.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Der **Kanton Thurgau** kennt seit dem 1. Januar 2014 im Rahmen des Gesetzes über den Finanzausgleich der politischen Gemeinden (FAG) gemäss § 2 Abs. 1 einen sogenannten **Verzichtsausgleich** für Gemeinden, die in ihren Zonen- und kommunalen Richtplänen nachhaltig auf Siedlungsgebiet verzichten. Der Verzichtsausgleich gelangt als separates Gefäss nebst dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich zur Anwendung, indem die Gemeinden ein Gesuch für einen Beitrag zum Ausgleich für den Verzicht einreichen können. Es liegen bislang noch keine Erfahrungswerte zur Umsetzung dieses Verzichtsausgleichs vor.

Weitere Umsetzungsbeispiele für einen wie oben beschriebenen umstrukturierten Lastenausgleich im Rahmen der kantonalen Finanzausgleiche zur Abgeltung eines Siedlungsausweitungsverzichts sind gegenwärtig nicht bekannt.¹⁹

F | (INITIALER) UMSETZUNGSAUFWAND

- **Definition** und ev. 'Aushandeln' der aus raumplanerischer Sicht geeigneten **Entwicklungsgebiete** (Gebirgsgemeinden) und der meist an der Peripherie des suburbanen Raums gelegenen **Nicht-Entwicklungsgebiete** (Empfängergemeinden).
- **Abgrenzung** der übrigen Gebiete nach **funktionalräumlichen Überlegungen** mit Blick auf den Grundbeitrag zur Gewährleistung der Grundversorgung.
- **Anpassung** der kantonalen **Finanzausgleichssysteme** insbesondere beim Lastenausgleich hinsichtlich eines Programmbeitrags.
- Bestimmung der Kriterien für **Programmbeiträge**.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Zentral bei der Einführung eines solchen Instruments sind die **Transparenz** der Kriterien, wonach eine Ausgleichszahlung geleistet wird, und die dafür verantwortliche Institution (Kanton oder interkommunale Organisation). Aufgabe dieser Institution ist es dabei auch, den **funktionalräumlichen Perimeter** zu definieren, bei dem aus raumplanerischen Überlegungen ein Siedlungsausweitungsverzicht zweckmässig ist.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Inwiefern die politische Akzeptanz für eine derartige Neugestaltung der kantonalen Finanzausgleichssysteme beim Kanton als Hauptträger des Lastenausgleichs gegeben ist, bleibt offen. Demgegenüber ist davon auszugehen, dass sich die Empfängergemeinden in ihren Handlungsoptionen, sich entwickeln zu können eingeschränkt sehen bzw. nicht als 'Ballenberg-Dörfer' betrachtet werden wollen. **Insgesamt** ist vorderhand eher von einer **geringen politischen Akzeptanz** auszugehen.

¹⁹ Da im Moment aber verschiedene Kantone daran sind, ihre kantonalen Finanzausgleichssysteme anzupassen (vgl. dazu auch Rühle, L. (2013): Kantonsmonitoring 5 | Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Zürich: Avenir Suisse) und basierend auf den Erfahrungen im Kanton Thurgau ist jedoch nicht auszuschliessen, dass der Aspekt Planungs-/Entwicklungsverzicht in der einen oder anderen indirekten Form zukünftig auch andernorts einfließen wird.

8 MINDESTAUSNÜTZUNGSZIFFERN (Indices minimaux d'utilisation du sol)

A | INSTRUMENTENTYP

Hoheitliches planerisches Instrument, das eine Mindesthöhe der Ausnutzungsziffer in Abhängigkeit des Zonentyps vorschreibt, in der eine Parzelle liegt.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Haushälterischer Umgang mit der knappen Ressource Boden und diesbezügliche Verbindlichkeit für Bauwillige.
- (ii) Innenentwicklung und Verdichtung bei Neubauten.

Nebenziel:

- (i) Schaffung von Wohnraum vor allem an bislang wenig verdichteten Standorten.

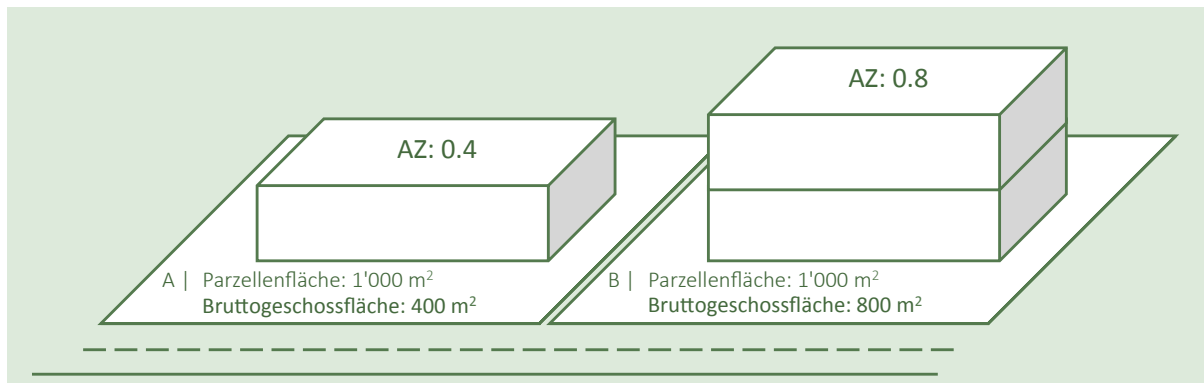
C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Die Ausnutzungsziffer ist ein Mass für die bauliche Nutzungsintensität.²⁰ Sie findet Eingang in den kommunalen Zonenplänen. Bislang wird sie meist als Grenzwert für die Begrenzung einer maximalen baulichen Nutzungsintensität verwendet.

Regulierungsgegenstand: Bauzonenparzelle, die neu bzw. auch wieder überbaut (Umbau, Ersatzneubau) wird.

Adressat: Grundeigentümer bzw. Bauherr.

Bemessungsgrösse: Ausnutzungsziffer (AZ) = anrechenbare Bruttogeschossfläche / anrechenbare Parzellenfläche.



Grafik: IWSB 2016

Als **Bandbreiten** für **Mindestausnutzungsziffern** in Abhängigkeit spezifischer Zonen sind folgende Werte denkbar:

- Stadtzentren: AZ 2.0 bis AZ 2.5
- Agglomerationsstandorte: AZ 1.5 bis AZ 1.8
- Zentrale Standorte an der Peripherie: AZ 0.8 bis AZ 1.0
- Dörfliche Standorte an der Peripherie: AZ 0.6 bis AZ 0.8

Ausnahmen: Parzellen öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, Parkanlagen, öffentliche Plätze etc.

²⁰ Die bauliche Nutzungsintensität ist kantonal unterschiedlich definiert. Nebst der Ausnutzungsziffer ist auch die sogenannte Baumassenziffer verbreitet, welche anstelle der Bruttogeschossfläche das oberirdische Bauvolumen berücksichtigt.

Trägerebene: V.a. Gemeinden.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Durch die Mindestausnutzungsziffer wird der bauliche Druck (Einzonungen) auf bislang freigehaltene Flächen reduziert und somit auch der Zersiedelungsdruck.

Verdichtung: Die innere Entwicklung wird unterstützt. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass Grundeigentümer aufgrund der Mindestvorgaben das Bauland horten und nicht bebauen.

Wohnen: Über die Mindestausnutzungsziffer wird sich, bezogen auf die Fläche, das Wohnraumangebot erhöhen. Offen ist aber, inwiefern flächensparende Wohnungen und damit eher preisgünstiger Wohnraum erstellt wird (vgl. Flächennutzungsabgabe S. 8).

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

In der Schweiz hat der **Kanton Genf** auf Richtplanebene 2014 (Loi générale sur les zones de développement) das Instrument der Mindestausnutzungsziffern implementiert. Die dabei festgelegten Werte der Mindestausnutzungsziffern nach Gebieten/Zonen entsprechen dem oberen Wert der unter 'C | Wirkungsmechanismus' aufgeführten Bandbreiten.

Mindestdichten kennt auch der **Kanton Waadt** anlässlich des Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM) für bestimmte Standorte.²¹ Ebenso sieht der revidierte Richtplan des Kantons **Aargau** Mindestdichten vor.

F | (INITIALER) UMSETZUNGS-AUFWAND

- **Anpassung der kantonalen Richtpläne und der kommunalen Zonenpläne.**
 - **Definition der je nach Standort als geeignet erachteten Mindestausnutzungsziffern.**
-

G | GOUVERNANZASPEKTE

Gouvernanzprobleme stellen sich bei diesem Instrument **kaum**, da Mindestausnutzungsziffern im Rahmen des normalen Zonenplanverfahrens (unter Einhaltung der demokratischen Legitimierung über Abstimmungen) eingeführt werden können.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Während in der Vergangenheit auch unter Planungsfachleuten die Akzeptanz für dieses Instrument eher gering war, hat sich – wie das von den Stimmbürgern des Kantons Genf am 9.2.2014 angenommene revidierte kantonale Raumplanungsgesetz mit Mindestausnutzungsziffern aufzeigt – die Zustimmung **zwischenzeitlich deutlich erhöht**.

²¹ Vgl. dazu Canton de Vaud / Agglomération Lausanne-Morges (2012): PALM 2012 – Projet d'agglomération Lausanne-Morges de 2^{ième} génération révisé, Volume A, Rapport de projet.

9 BAULANDBOBILISIERUNG (Mesures de lutte contre la thésaurisation)

A | INSTRUMENTENTYP

Hoheitliche Massnahmen unterschiedlicher Ausprägung, die bei Ein-, Um- oder Aufzonungen für bestimmte Parzellen kumulativ oder alternativ sanktionierend wirken, wenn eine entsprechende bauliche Nutzung nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfolgt.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Reduktion Baulandhortung und damit Verflüssigung des Bodenmarkts insbesondere in Regionen/Gemeinden mit fehlender Baulandverfügbarkeit.
- (ii) Raschere und damit auch effiziente Nutzung des (bestehenden) Baulandangebots, zwecks Eindämmung der Siedlungsentwicklung nach aussen bzw. auf der 'grünen Wiese'.

Nebenziel:

- (i) Ausweitung des Wohnraumangebots in Regionen/Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage:

- Häufig bleiben Parzellen, die ein-, um- oder aufgezont wurden über längere Zeit unüberbaut bzw. deutlich unternutzt.
- Ein geringes Zinsniveau und steigende Bodenpreise veranlassen zur Hortung, so dass trotz Nutzungsreserven neues Land am Siedlungsrand eingezont wird.
- Mit Art. 15a Abs. 2 gemäss Raumplanungsgesetz besteht eine bundesgesetzliche Regelung, wonach das kantonale Recht vorzusehen hat, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und bei Verstreichen dieser Frist Massnahmen ergreifen kann.

Regulierungsgegenstand: Bauzonenparzelle, die neu ein-, um- oder aufgezont wurde und deren Bebauung aus raumplanerischer Sicht sinnvoll ist.

Adressat: Grundeigentümer bzw. Bauherr.

Fristen (ab Inkrafttreten der Nutzungsänderung):

- Neueinzonungen: 5 bis 10 Jahre
- Um-/Aufzonungen: < 5 Jahre

Massnahmen bei Nichteinhaltung der Fristen:

- Bei Parzellen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets: Erwerb der Parzelle durch die Gemeinde zum Verkehrswert, d.h. die Gemeinde verfügt über ein Bodenkaufrecht.
- Bei Parzellen am Rande von Bauzonen: Entschädigungslose Rückzonung der Parzelle gemäss vorheriger Zonierung bzw. Nutzungsfestlegung.

Ausnahmen: Parzellen, die im Besitz der öffentlichen Hand sind. In begründeten Fällen kann auch von einer Frist abgesehen werden.

Trägerebene: Kantone und/oder Gemeinden.

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Eine implizite Baulandmobilisierung kann auch mit der Planungsmehrwertabschöpfung (vgl. S. 3) erreicht werden, indem die Mehrwertabgabe bereits bei Vorliegen des planerischen Ein-, Um- oder Aufzonzungsentscheids fällig wird.

- Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass unüberbaute Parzellen statt mit dem landwirtschaftlichen Ertragswert mit dem (höheren) Verkehrswert besteuert werden.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Der Bodenmarkt wird verflüssigt, was den Druck, weiter neue Einzonungen vorzunehmen ebenso wie den Zersiedelungsdruck reduziert. Relativierend ist allerdings zu berücksichtigen, dass in erster Linie neu ein-, um- oder aufgezonnte Parzellen der Regulierung unterliegen, was die Wirksamkeit reduziert.

Verdichtung: Mit der Baulandmobilisierung vor allem bei strategisch wichtigen Parzellen wird die innere Entwicklung unterstützt.

Wohnen: Durch die Baulandmobilisierung wird das Wohnraumangebot vor allem in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt schneller ausgebaut. Allerdings wird über die Baulandmobilisierung alleine noch nicht gewährleistet, inwiefern bspw. auch eher preisgünstiger Wohnraum erstellt wird.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Gesetzliche Grundlagen zur Baulandmobilisierung kennen folgende **Kantone**:²² Aargau (seit 2010), Appenzell-Ausserrhoden (seit 2004)²³, Appenzell-Innerrhoden (seit 2013), Freiburg (seit 2010), Graubünden (seit 2005), Luzern (seit 2014), Neuenburg (seit 1991), Obwalden (seit 2009), Schwyz (seit 2001), Solothurn (seit 2008), Uri (seit 2012). Die konkrete Umsetzung obliegt meist den Gemeinden.

Eine **implizite Baulandmobilisierung** über die Planungsmehrwertabschöpfung wird von verschiedenen **Gemeinden** des **Kantons Bern** angewendet.

F | (INITIALER) UMSETZUNGS-AUFWAND

- **Anpassung** der kantonalen **Gesetzesgrundlagen** und **Richtpläne** sowie der kommunalen **Baureglements** und Zonenpläne.
- **Definition** der mit einer **Baupflicht** zu versehenen **Parzellen**.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Probleme im Zusammenhang mit der Baulandmobilisierung können dann auftreten, wenn im Rahmen von Quartierplanungen und Gesamtüberbauungen einzelne, private Grundeigentümer die Fristen nicht einhalten. In diesen Fällen könnte auch die Bildung einer **Meliorationsgenossenschaft** (im Sinne einer Zwangskörperschaft, vorgeschrieben durch den Kanton) Abhilfe schaffen.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz ist aufgrund der am 3. März vom Volk angenommenen Teilrevision des RPG, die neu die explizite Förderung der Baulandverfügbarkeit vorsieht, allgemein als **hoch** einzuschätzen. Mit Widerstand ist vor allem bei Grundeigentümern von Parzellen zu rechnen, welche diese aus spekulativen Gründen oder im Falle von Industrie- und Gewerbezonnen aus Gründen der Landsicherung für spätere Betriebserweiterungen (noch) nicht überbauen wollen.

²² Vgl. dazu auch VLP-ASPAN (2013): Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden. In: Raum & Umwelt, September 5/2013.

²³ Allerdings wurde der diesbezügliche Art. 56 des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) des Kantons Appenzell Ausserrhoden durch einen Regierungsratsbeschluss per 25.06.2014 ausser Kraft gesetzt. Gegenwärtig ist man im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes daran, den Art. 56 anzupassen (Stand: April 2016).

10 BESTANDSSCHUTZ FÜR FRUCHTBAREN UND ÖKOLOGISCH WERTVOLLEN BODEN (Protection quantitative des terres productives et d'une valeur écologique particulière)

A | INSTRUMENTENTYP

Hoheitliches planerisches Instrument, das fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden – z.B. Fruchtfolgefleichen – von Einzonungen ausnimmt bzw. gewährleistet, dass dieser in seinem Gesamtbestand erhalten bleibt.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Haushälterischer Umgang mit der knappen Ressource Boden und diesbezüglicher Schutz von Flächen im Nichtbaugebiet, die landwirtschaftlich fruchtbar und ökologisch – zum Beispiel hinsichtlich der Biodiversität – besonders wertvoll sind.
- (ii) Erforderliche Einzonungen oder Bauten im Nichtbaugebiet (z.B. Infrastrukturbauten) sollen nur noch auf qualitativ schlechteren Böden gebaut werden können.

Nebenziel:

- (i) Förderung der Innenentwicklung und Verdichtung bei Neubauten, durch Reduktion des Einzonungspotenzials.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Im Zeitraum zwischen 1985 und 2009 verringerte sich die Landwirtschaftsfläche um 5.4%, was ein Verlust von 1.1 m² Landwirtschaftsboden pro Sekunde bedeutet. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Rückgang von 85'000 ha innert 24 Jahren.²⁴ Zu zwei Dritteln ist dieser Rückgang auf die Ausdehnung der Siedlungsflächen zurückzuführen, wobei häufig die besten Landwirtschaftsböden davon betroffen sind. So liegen rund 40% der Bauzonenflächen auf Boden bester Bonität.²⁵

Bis anhin waren Waldflächen, Naturschutzgebiete und Grundwasserschutzgebiete in ihrem Bestand per Gesetz geschützt. Im Kanton Zürich wurde am 17. Juni 2012 die kantonale Volksinitiative zum Erhalt landwirtschaftlich und ökologisch wertvoller Flächen (Kulturlandinitiative) an der Urne angenommen. Nach dieser müssen im Kanton Zürich die wertvollen Landwirtschaftsflächen und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben.

Inhalt und Wirkungssperimeter: Das Instrument verlangt einen Schutz des heutigen Bestands an fruchtbarem und ökologisch wertvollem Boden in der ganzen Schweiz. Der geschützten Flächen müssen weiterhin durch die Landwirtschaft genutzt werden können und dürfen nicht eingezont sowie überbaut werden.

Regulierungsgegenstand: Fruchtbare und ökologisch wertvolle Böden, die raumplanerisch gemäss RPG als Landwirtschaftszonen definiert sind. Eingeschlossen in dieser Definition sind landwirtschaftlich genutzte Ackerflächen, Grünlandflächen (landwirtschaftliche Nutzflächen und Sömmerungsflächen) ebenso wie Fruchtfolgefleichen (FFF). Bei letzteren handelt es sich um ackerfähige Böden (Ackerland, Kunstwiesen in Rotation sowie ackerfähige Naturwiesen), die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Wasserhaushaltes

²⁴ Vgl. BFS – Bundesamt für Statistik (2015): Die Bodennutzung in der Schweiz, Auswertungen und Analysen. Neuchâtel.

²⁵ Vgl. ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2016): Landwirtschaftsland. URL: www.are.admin.ch > Ländliche Räume & Berggebiete > Spezialthemen > Landwirtschaftsland (Stand: April 2016)

und ihrer Lage (klimatische Verhältnisse, Höhe, Geländeform) eine vielfältige landwirtschaftliche Nutzung zulassen.²⁶

Adressat: Gemeinde und Grundeigentümer.

Bemessungsgrösse: Bodenqualität in Abhängigkeit der Erfüllung der Bodenfunktionen.

Trägerebene: V.a. Kanton.

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Der Bestandsschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden kann auch als **Moratorium** implementiert werden, bis das differenziertere Instrumente in Form der Bodenindex-Punkte (vgl. S. 33) umgesetzt ist.
- Ein Bestandsschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden stellt durch den Erhalt der Gesamtmenge an nicht einzonbaren und überbaubaren Flächen – im Sinne eines daraus resultierenden Kontingents – eine wichtige **Voraussetzung** für eine Implementierung von Flächennutzungszertifikaten (vgl. S. 17) dar.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch: Durch den Bestandsschutz für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden wird die Fläche, die für Überbauungen zur Verfügung steht, faktisch begrenzt. Da weder Waldflächen noch Naturschutzgebiete oder Grundwasserschutzzonen in Siedlungsflächen bzw. Bauzonen umgewandelt werden dürfen, beschränken sich die für Siedlungen und Infrastruktur zukünftig geeigneten, neu einzonbaren Flächen auf im Sinne des Schutzziels qualitativ schlechtere Böden. Allerdings besteht trotz eines Verbots von Einzonungen von qualitativ hochwertigem Kulturland weiterhin die Gefahr, dass landwirtschaftszonekonforme Bauten ausserhalb der Bauzonen entstehen können.

Verdichtung: Durch die Reduktion des Einzonungspotenzials entsteht ein Druck, bestehende Verdichtungspotenziale innerhalb des Siedlungsgebiets gezielter zu nutzen.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Im Kanton Zürich ist die Umsetzung eines Bestandsschutzes für fruchtbaren und ökologisch wertvollen Boden aufgrund der angenommenen Kulturlandinitiative in Erarbeitung.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Schaffung einer kantonalen **Gesetzesgrundlage**.
- **Definition** der **Bodenqualität** in Abhängigkeit der Erfüllung der Bodenfunktionen.
- Erstellung einer flächendeckenden und nach einheitlichen Kriterien bewerteten **Bodenqualitätskarte**.
- **Anpassung** der kantonalen **Richtpläne** und der kommunalen **Zonenpläne**.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Im Gegensatz zu Umweltvorschriften (z.B. Luftreinhaltung, Lärmschutz, Altlasten etc.) gibt es bislang keine konkreten und griffigen Schutzbestimmungen. Eine **Interpolicy-Koppelung** mit der Umweltschutzgesetzgebung ist **nicht auszumachen**, da der Bestandsschutz für Boden nicht Gegenstand der Umweltgesetzgebung ist und daher nebst den Umweltvorschriften meist nur am Rande erwähnt wird.²⁷

²⁶ Vgl. BLW – Bundesamt für Landwirtschaft (2012): Schutz des Kulturlandes | Fakten und Herausforderungen. Bern. S. 5.

²⁷ Vgl. BLW – Bundesamt für Landwirtschaft (2012): Schutz des Kulturlandes | Fakten und Herausforderungen. Bern. S. 16.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich belegt, dass die Bevölkerung bezüglich des Themas 'Bestandsschutz von fruchtbaren und ökologisch wertvollen Böden' sensibilisiert ist. Vor diesem Hintergrund ist von einer **relativ hohen politischen Akzeptanz** auszugehen. Auch Landwirte sowie deren Verbände unterstützen mitunter das Anliegen des Bestandsschutzes.

11 PARALLELE PLANUNGSKOMPETENZEN (Compétences partagées en aménagement du territoire)

A | INSTRUMENTENTYP

Hoheitliches planerisches Instrument, das für die Richtplanung im Bereich 'Siedlung' neu eine parallele Planungskompetenz des Bundes zusammen mit den Kantonen vorsieht.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Stärkere Stellung des Bundes bei der Durchsetzung der Raumplanungsziele und Grundsätze des RPG, insbesondere was die haushälterische Bodennutzung betrifft.
- (ii) Bessere Koordination der Siedlungsentwicklung und -begrenzung auf räumlich übergeordneter Ebene und besserer Abgleich der kantonalen Richtplanungen.
- (iii) Verbesserte Abstimmung der Siedlungsrichtplanung mit übergeordneten Konzepten des Bundes (z.B. Raumkonzept Schweiz²⁸) sowie dessen Sachplänen (z.B. Sachplan Fruchtfolgeflächen | SP FFF).

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Nach Art. 75 der Bundesverfassung legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Die Raumplanung selbst obliegt den Kantonen. Da trotz der Raumplanungsgrundsätze eine haushälterische Bodennutzung nicht erreicht werden konnte, präzisierte der Bund die Planungsverpflichtungen der Kantone im neu revidierten Raumplanungsgesetz (RPG). Nach Art. 8a Buchst. d RPG ist im Richtplan auch festzulegen, 'wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen'. Nach Art. 15 Abs. 5 RPG erarbeiten Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen.

Der Bund besitzt jedoch keine Kompetenz, bei der Siedlungsrichtplanung mitzuwirken. Allerdings muss er die Richtpläne genehmigen. Entsprechen sie nicht dem Raumplanungsgesetz, hat er nach Art. 12 RPG eine Einigungsverhandlung anzuordnen. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet der Bundesrat spätestens drei Jahre nach Anordnung der Einigungsverhandlung.

Planungsgegenstand: Neu verfügt der Bund neben den Kantonen über eine parallele Planungskompetenz und somit über ein Mitwirkungsrecht bei der Erstellung kantonalen Richtpläne im Bereich Siedlung. Dies bedeutet konkret, dass Bund und Kantone das Siedlungsgebiet und damit die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet sowie die Gebiete für eine innere Entwicklung (Verdichtung) gemeinsam planen und festlegen. Ein besonderes Augenmerk legt der Bund auf jene Räume, deren funktionalräumliche Grenzen nicht den politisch-administrativen Grenzen der Kantone entsprechen und die damit kantonsübergreifend sind.

Der Bund stützt sich auf ein tripartit erarbeitetes und vom Bundesrat beschlossenes Raumkonzept, das auf Landesebene in sinngemässer Anwendung von Art. 8a RPG Aussagen zur Entwicklung der Siedlungsfläche insgesamt und zu ihrer Verteilung auf die Kantone sowie zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr enthält.

Wie bis anhin muss der gesamte, alle Bereiche abdeckende kantonale Richtplan, der aber im Siedlungsreich unter Mitwirkung des Kantons entstanden ist, durch den Bundesrat genehmigt werden.

Erweiterungen bzw. Varianten:

²⁸ Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012). Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. Bern.

- Auf der Ebene der **regionalen Nutzungsplanung** könnte auch eine gemeinde- sowie kantonsübergreifende **Institution mit Planungskompetenzen** und einem **Mitwirkungsrecht der zugehörigen Gemeinden** (parallele Planungskompetenz) eingerichtet werden. Hierzu bedarf es der Schaffung einer juristischen Körperschaft, die sich aus mehreren Gemeinden zusammensetzt und einen – auch kantonsübergreifenden – Funktionalraum in Sinne einer Zweckgemeinde²⁹ repräsentiert.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch: Die parallele Planungskompetenz des Bundes im Bereich der Siedlungsplanung verhilft zu einer stärkeren Fokussierung der Siedlungsplanung auf die übergeordneten Ziele des Raumplanungsgesetzes. Sie repräsentiert eine die Kantonsgrenzen übersteigende Gesamtsicht, ergänzt die Planungskompetenzen des Bundes im Bereich des öffentlichen und privaten Verkehrs und erlaubt eine bessere Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Auch gewährleistet sie eine engere Koordination mit den Sachplänen des Bundes, insbesondere mit dem Sachplan Fruchtfolgeflächen. Da die gesamtschweizerischen Planungsziele in direkter Mitwirkung gezielter und sowohl sach- als auch zeitgerechter verfolgt werden können als mit Vorgaben, Vorprüfungen und nachträglichen Kontrollen (sowie allfälligen Einigungsverhandlungen), ist auch von einer verbesserten Vollzugswirkung und einer effektiveren Begrenzung des Flächenverbrauchs auszugehen.

Verdichtung: Auch was die Festlegung der Schwerpunkte für die innere Entwicklung betrifft, ist eine verbesserte überkantonale Koordination zu erwarten. Zudem dürfte sich der Umsetzungsdruck auf die Kantone und Gemeinden durch die parallele Planungskompetenz erhöhen.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Bislang liegen für eine parallele Planungskompetenz des Bundes zusammen mit den Kantonen in der vorgeschlagenen Form **keine praktisch umgesetzten Beispiele** vor.³⁰ Nur ausnahmsweise finden sich in den Gesetzesgrundlagen gewisse Stellen, die parallele Planungskompetenzen vorsehen. So hält beispielsweise Art. 15 Abs. 5 RPG fest, dass Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, erarbeiten.

Auch im Falle einer regionalen Nutzungsplanung gibt es nach heutigem Kenntnisstand keine Beispiele, bei denen eine regionale Körperschaft eine echte Planungskompetenz für grundeigentümergebundene Nutzungspläne hat.³¹ Die Nutzungsplanungskompetenz liegt klar bei den Gemeinden sowie in einigen Fällen bei den Kantonen.

F | (INITIALER) UMSETZUNGS-AUFWAND

- Schaffung einer **Gesetzesgrundlage** auf Bundesebene (inkl. Verfassungsrevision).
- Definition eines klaren **Prozessablaufs** bei der Siedlungsrichtplanung zwischen Bund und Kanton.
- Schaffung der erforderlichen **Planungskapazitäten** auf Bundesebene.
- Im Falle paralleler Planungskompetenzen bei der **regionalen Nutzungsplanung**: Schaffung einer entsprechenden **juristischen Körperschaft**.

²⁹ Zur Idee der Zweckgemeinde und der Aufgaben, die eine solche Gebietskörperschaft übernehmen kann vgl. z.B. de Spindler, J. (1998). FOCJ – ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften. Bern: Paul Haupt.

³⁰ Zwar ist die Raumplanung gemäss Art. 1 und 2 RPG eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die in Art. 7 Abs. 1 RPG erwähnte Zusammenarbeit der Behörden stellt aber eine Form des kooperativen Föderalismus mit integrierter funktionaler Kompetenzverteilung dar (Hauptbeispiel: Vollzugsföderalismus).

³¹ Der Kanton Zürich beispielsweise kennt zwar Raumplanungsregionen. Die Gemeinden schliessen sich nach § 12 Abs. 1 PBG zur Mitwirkung an der überkommunalen Planung zu Zweckverbänden zusammen. Sie erarbeiten die Grundlagen und Ziele der räumlichen Entwicklung und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen. Diese werden jedoch vom Regierungsrat festgesetzt (§ 32 Abs. 2 PBG). Die aufgrund der regionalen Richtpläne erlassenen regionalen Nutzungspläne (Landwirtschafts- und Freihaltezonen) werden von der Baudirektion verfügt.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Zusammenarbeit ist ein Grundprinzip der Raumplanung. Dabei sind die Anliegen der verschiedenen Ebenen, die jede eine eigene Sicht vertritt und **eigene Planungsinteressen** verfolgt, in eine Gesamtplanung einzubinden. Gleichwohl besteht bei parallelen Planungskompetenzen die Gefahr, dass eine Einigung nicht zustande kommt. Mit Ansiedlung der Entscheidungskompetenz beim Bundesrat kann dieser aufgrund von 'Politikverflechtungen' hervorgehenden Gefahr aber begegnet werden.

Bei parallelen Planungskompetenzen zur **regionalen Nutzungsplanung** sind zudem die Festlegung des geeigneten funktionalräumlichen Perimeters sowie die Implementierung einer dafür zuständigen juristischen **Körperschaft** von zentraler Bedeutung.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Parallele Planungskompetenzen des Bundes bedingen eine Verfassungsrevision, denn sie schränken die gegenwärtige Planungshoheit der Kantone ein. Die Kantone werden sich dagegen wehren. Entsprechend ist von einer **geringen politischen Akzeptanz** auszugehen. Demgegenüber dürfte die Akzeptanz bezüglich eines Auf- bzw. Ausbaus der regionalen Nutzungsplanung mit parallelen Kompetenzen der Region und ihrer Gemeinden höher ausfallen. Denn viele Gemeinden haben unterdessen erkannt, dass sich die Siedlungsplanung an Funktionalräumen orientieren muss, die auch kantonsübergreifend sein können.

12 BODENINDEX-PUNKTE (Indice de qualité des sols)

A | INSTRUMENTENTYP

Hoheitliches planerisches Instrument auf kommunaler Ebene, mit dem sich die Inanspruchnahme naturnaher Böden unter Verwendung sogenannter Bodenindex-Punkte, die den Zustand und die Veränderungen der flächenspezifischen Bodenqualität kennzeichnen, steuern lässt. Mit individuellen Zielvorgaben, die über ein bestimmtes Kontingent an Bodenindex-Punkten definierbar sind, kann in einem bestimmten Betrachtungsraum ein nachhaltiger, möglichst guter Bodenzustand erreicht bzw. erhalten werden.³²

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Sparsamer und schonender Umgang mit Boden. Das heisst, Berücksichtigung möglicher Beeinträchtigung der Böden in einer Kombination aus Quantität (= Flächenverluste) und Qualität (= Verluste an Bodenfunktionen) bereits im Vorfeld bzw. im Planungsprozess baulicher Entwicklungen/Vorhaben im Sinne eines nachhaltigen Bodenmanagements.
- (ii) Erhalt einer möglichst guten Bodenqualität über möglichst lange Zeiträume.

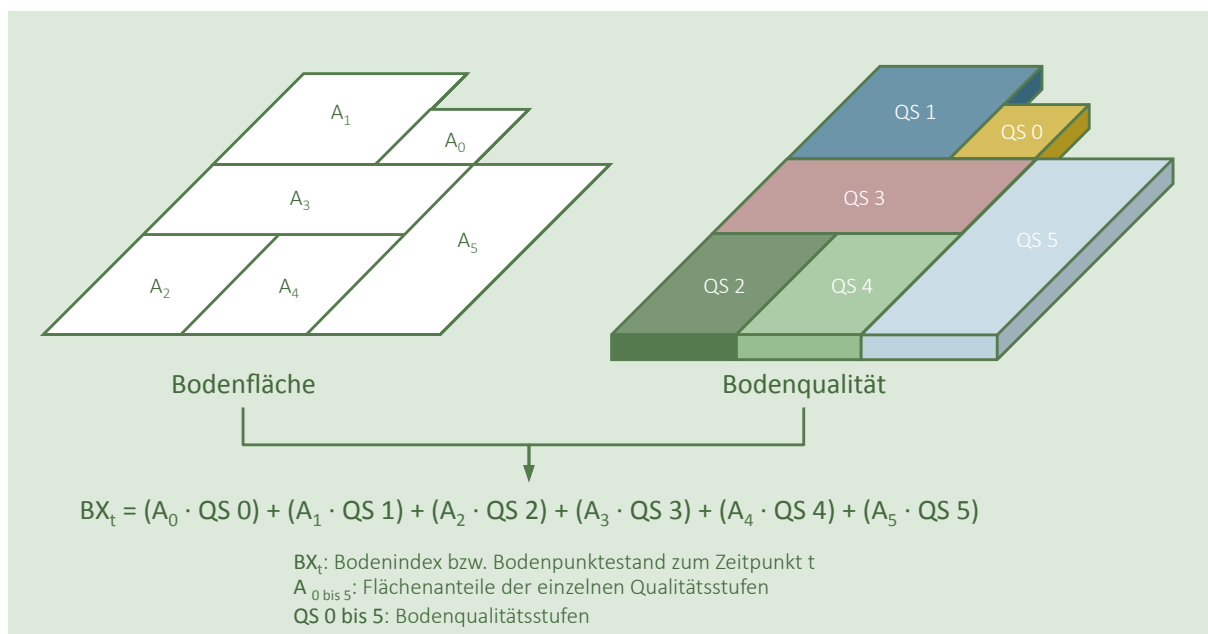
Nebenziel:

- (i) Lieferung einfacher Grundlagen und nachvollziehbarer Methoden für (Raum-) Planer und Entscheidungsträger, um Böden und deren Inanspruchnahme zu messen, zu planen und zu steuern.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Schritt 1 – Bodenindikation:

- Erstellung einer 'Planungskarte Bodenqualität', welche die Bodenqualität als Summe der tatsächlich wirksamen Bodenfunktionen auf einer Güteskala von 0 bis 5 für einen bestimmten Perimeter flächendeckend darstellt.



Grafik: IWSB 2016 nach Wolff (2006)

³² Vgl. für weitere Ausführungen zu diesem Instrument auch: Wolff, G. (2006): Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS). In: Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz, Heft 4/2006.

- Berechnung der gebietsspezifischen Bodenindex-Punkte im Ist-Zustand (Flächenanteil multipliziert mit der zugehörigen Bodenqualitätsstufe).
- Berechnung der gebietsspezifischen Bodenindex-Punkte für den Planungszustand (Soll-Zustand) und Ermittlung des Punkteunterschieds zwischen Ist- und Sollzustand (eine Abnahme an Bodenindex-Punkten kennzeichnet einen Verlust, die Zunahme einen Gewinn an Bodenfunktionen bzw. Boden).

Schritt 2 – Definition des Bodenkontingents:

- Bestimmung eines Bodenkontingents als Eingangszielgrösse. Dies ist die Startmenge an Bodenindex-Punkten deren Verlust – losgelöst von konkreten Flächen ohne Schutzstatus – im Rahmen baulicher Inanspruchnahme noch toleriert wird und die proportional zu jeder Inanspruchnahme abnimmt. Je kleiner die Startmenge an Bodenindex-Punkten im Verhältnis zur Gesamtsumme an Bodenindex-Punkten eines Betrachtungsgebiets, desto nachhaltiger der Zielansatz. Der fortlaufend zu aktualisierende Punkttestand zeigt die Restmenge des unter Nachhaltigkeitsaspekten jeweils theoretisch gerade noch vertretbaren Qualitätsverlusts in Bodenindex-Punkten an.

Schritt 3 – Bewirtschaftung des Bodenkontingents:

- Auswahl weiterer Zielvorgaben für die Planung (z.B. maximale jährlich tolerierbare Punkteverluste), die eine nachhaltige Bewirtschaftung des Punkttestands im Bodenkontingent sicherstellen. Je langsamer sich dieser erschöpft und je kleiner die jährlich tolerierbaren Punkteverluste gewählt werden, desto nachhaltiger wirken die Ansätze zum Schutz des Bodens.

Schritt 4 – Implementierung der Bewirtschaftung des Bodenkontingents:

- Implementierung des Bodenindex-Punktesystems in die kommunale Nutzungsplanung mit Entscheidungen und Vorgaben zur Bilanzierung des Bodenverbrauchs. Dies umfasst auch die fortlaufende Aktualisierung, Darstellung und Kommunikation des Bodenkontingent-Punkttestandes.
- Aufrechterhaltung möglichst geringer Abbauraten des Punkttestands im Bodenkontingent.
- Einhaltung von Fristen zur Kontrolle der Zielvorgaben und zur Unterbreitung von Vorschlägen für Kurskorrekturen im Fall von Überbewirtschaftungen.
- Vornahme einer gezielten Innenentwicklung, die am wirksamsten ist, weil Inanspruchnahmen bereits vorgenutzter Böden keine oder vergleichsweise geringe Bodenverluste verursachen und Zugriffe auf bislang naturnahe Böden, die in der Regel überproportional hohe Bodenverluste bewirken, unterbunden werden.

Adressat: Gemeinden.

Trägerebene: Kantone und/oder Regionen (Funktionalräume).

Erweiterungen bzw. Varianten:

- Parallel zur Zielsetzung einer möglichst geringen Abbaurate des Bodenkontingent-Punkttestandes kann auch eine kritische Marke an Punkten im Bodenkontingent festgelegt werden, die langfristig nicht unterschritten werden darf.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Mit einer degressiven Bewirtschaftung des Bodenkontingents wird der Verbrauch funktionsfähiger Bodenflächen in nachhaltige Bahnen gelenkt. Da sich die Neuinanspruchnahme qualitativ hochwertiger Böden im Aussenbereich im Vergleich zur Nachnutzung vorbeanspruchter Böden generell wenig nachhaltig ist, wird die Akzeptanz einer vermehrten Innenentwicklung gestärkt. In der räumlichen Entwicklung kann der Verbrauch an Bodenflächen gebremst und so die Zersiedelung wirksam bekämpft werden. Die Signalwirkung des Punkttestands im Bodenkontingent führt zudem zu einer Sensibilisierung im Umgang mit dem Boden.

Verdichtung: Die Angabe der Bodeninanspruchnahme mittels Bodenindex-Punkten trägt dazu bei, dass vorhandene Verdichtungs- und Nachnutzungspotenziale prioritär und gezielter genutzt werden.

Wohnen: Die Indikation der Bodeninanspruchnahmen bietet ähnlich wie Abgabelösungen auf die Flächennutzung (vgl. S. 8) oder die Bodenversiegelung (vgl. S. 11) einen Anreiz, Wohnraum (aber auch Gewerbe- und Industrienutzungen) mit geringerem Grundflächenverbrauch zu planen.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Zwar kennen verschiedene Kantone Bodenschutzkonzepte als Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung für spezifische Bauprojekte, doch flächendeckende Bewertungssysteme mittels solcher Bodenindex-Punkte sind vor allem in Deutschland und in abgewandelter Form auch in Österreich im Einsatz. Prominentestes Beispiel ist das Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS), wo die Bodenindikation innerhalb des 207 km² grossen Gemeindeperimeters seit 2006 erfolgreich im Einsatz ist. Es hat sich gezeigt, dass mit Hilfe der Bodenindikation und einer degressiven Bewirtschaftung eines Bodenkontingents der planerische Anreiz für eine vorrangige Innenentwicklung gegeben ist, bei der neben einer gezielten Nachnutzung vorbeanspruchter Bodenflächen auch die Nachverdichtung gut funktioniert.³³

F | (INITIALER) UMSETZUNGSAUFWAND

- Erstellung der **Bodenqualitäts-Planungskarte**.
- Vornahme der **Bodenindikation** und Definition der Ziele zum Schutz der lokalen Bodenvorräte.
- **Berechnung des Bodenkontingents**.
- **Implementierung in kommunale Entscheidungsabläufe** und **Integration** in den Prozess der **Nutzungs- und Bauleitplanung**.
- Schaffung der **Voraussetzungen** für ein fortlaufendes **Monitoring** der Bodeninanspruchnahmen.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Das Instrument der Bodenindex-Punkte ist weitgehend **frei von Governanzproblemen**, da es im Rahmen der normalen Zonenplanung eingesetzt werden kann. Einzig bezüglich der Frage nach den quantitativen und qualitativen Bodenschutzzielen ergibt sich unter Umständen eine Interpolicy-Koppelung, die einen Abgleich zwischen der Raumplanungs-, Umweltschutz- und Landwirtschaftspolitik erforderlich macht.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Da die Verwendung von Bodenindex-Punkten – vor allem bei der Bewirtschaftung eines frei wählbaren Bodenkontingents – keinen Blockadecharakter, sondern vielmehr eine Leitfunktion bei der Verfolgung nachhaltiger Schutzziele hat, welche die Entwicklung nach innen richten und die Neuinanspruchnahme qualitativ hochwertiger Böden reduzieren, ist von einer **hohen politischen Akzeptanz** gerade auf kommunaler Ebene auszugehen. Bei der Einführung konkreter Mengenziele beim Punktstand im Bodenkontingent dürfen die Nachhaltigkeitsansätze zwar anspruchsvoll sein, sie müssen aber zur Vermeidung von Widerständen auch immer realisierbar sein.

³³ Vgl. Wolff, G. (2013): Die Machbarkeit der 'Netto-Null' bei der Neuinanspruchnahme von Böden – Erfahrungen zur Nachhaltigkeit mit dem Bodenschutzkonzept Stuttgart (BOKS). In: Meinel, G., Schumacher, U., Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V | Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. IÖR Schriften, Band 61.

13 MOBILITY PRICING (Tarification de la mobilité)

A | INSTRUMENTENTYP

Indirekt wirkendes sektoralpolitisches (Verkehrspolitik) Instrument in Form einer benützungsbezogenen Abgabe für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr zwecks Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Dämpfung der Mobilitätsnachfrage durch Kostenwahrheit beim Verkehr und damit einer tendenziellen Verteuerung der Mobilität.
- (ii) Reduktion des Drucks zum Ausbau der Infrastruktur zwecks Behebung von Kapazitätsengpässen – mit den damit einhergehenden negativen Wirkungen wie Landverbrauch und Landschaftszerschneidung – durch effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen.
- (iii) Steigerung der Attraktivität von nahen und an zentralen Lagen gelegenen Wohn- und Arbeitsorten aufgrund Kostenwahrheit beim Verkehr.

Nebenziel:

- (i) Beeinflussung der Verkehrsflüsse über preisliche Anreize, indem Verkehrsspitzen auf allen Verkehrsträgern gebrochen werden und eine gleichmässige Auslastung der Infrastruktur erreicht wird.³⁴
- (ii) Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturkosten durch die Nutzer nach dem Verursacherprinzip.

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Regionale oder soziale Verteilwirkungen werden mit dem Mobility Pricing nicht primär angestrebt. Sie können aber je nach Ausgestaltung der Pricing-Massnahmen auftreten.

Abgabeobjekt: Verkehrsinfrastruktur (Strasse und Schiene) bzw. damit verbundene Dienstleistung.

Abgabeerhebung: Für das Mobility Pricing gibt es diverse Modellparameter, die sich für Strasse und Schiene unterscheiden. Denkbare Modellvarianten für die **Strasse (Road Pricing)**³⁵:

- **Objektpricing:** Einführung Road Pricing in Form von punktuellen Mauten für bestimmte Objekte oder Abschnitte. Zweck: Finanzierung von Neubauten.
- **Zonenmodell:** Einführung Road Pricing z.B. in Agglomerationen und besonders verkehrsbelasteten Gebieten für einzelne oder mehrere zusammenhängende Zonen. Zweck: Nachfragebeeinflussung v.a. in städtischen Zonen und Finanzierung.
- **Netzmodell:** Einführung distanzabhängiger und zeitlich differenzierter Benützungsabgaben auf dem (übergeordneten) Strassennetz. Zweck: Nachfragebeeinflussung und Finanzierung bestimmter Netze.
- **Zonen-Strecken-Zonen-Modell:** Zonenmodell und Netzmodell werden kombiniert. Zweck: Nachfragebeeinflussung und Finanzierung.
- **Gebietsmodell:** Einführung einer schweizweit flächendeckenden, distanzabhängigen und zeitlich differenzierten Benützungsgebühr. Zweck: Generelle Nachfragebeeinflussung und Finanzierung.

Denkbare Modellvarianten für die **Schiene** bzw. den **öffentlichen Verkehr (öV)**:

³⁴ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2015): Konzeptbericht Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz, Entwurf vom 27.05.2015. Bern. S. 10f.

³⁵ Vgl. ASTRA – Bundesamt für Strassen (2007): Mobility Pricing | Kurzfassung Synthesebericht. Bern S. 5ff. sowie Schweizerische Eidgenossenschaft (2015): Konzeptbericht Mobility Pricing, Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen für Strasse und Schiene in der Schweiz, Entwurf vom 27.05.2015. Bern. S. 22ff.

- **Linienpricing:** Einführung örtlich und zeitlich differenzierter Tarife auf besonders stark belasteten ÖV-Linien. Zweck: Verkehrslenkung und Umbau des Verkehrsfinanzierungssystems nach dem Verursacherprinzip.
- **Zonenmodell ÖV:** Einführung örtlich, zeitlich und qualitativ differenzierter Tarife in besonders stark belasteten ÖV-Zonen. Zweck: Verkehrslenkung und Umbau des Verkehrsfinanzierungssystems v.a. in städtischen Zonen und Agglomerationen.
- **Netzmodell ÖV:** Schweizweite Einführung örtlich, zeitlich und qualitativ differenzierter Tarife für den gesamten öffentlichen Verkehr. Zweck: Generelle Verkehrslenkung und Umsetzung des Verursacherprinzips.

Adressat/Abgabesubjekt: Verkehrsteilnehmer (im Falle des ÖV via die Verkehrsunternehmen).

Mittelverwendung: (Mit-) Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen durch eine Ablösung von pauschalen durch leistungsbezogene Abgaben.

Trägerebene: Bund und Kantone.

D | AUSWIRKUNGEN

Flächenverbrauch/Zersiedelung: Beim Road Pricing sind in Abhängigkeit der Ausgestaltung und Höhe der Benützungstarife insbesondere bei folgenden Modellvarianten Auswirkungen zu erwarten³⁶:

- **Objektpricing:** Im Umkreis der bepreisten Objekte können sich lokal verkehrliche Veränderungen ergeben, woraus veränderte Bodennutzungen resultieren.
- **Zonenmodell und Zonen-Strecken-Zonen-Modell:** Durch die in bestimmten Räumen unterschiedlichen Veränderungen der Mobilitätskosten sind räumliche Wirkungen zu erwarten.

Gemäss empirischen Studien in Städten, in denen Road Pricing (Zonenmodell) angewendet wurde, ergaben sich bislang keine Veränderungen bei Wohn- und Standortwahl (London) bzw. es wurden nur geringfügige Preisrückgänge in einzelnen Gebieten direkt ausserhalb der Zone festgestellt (Oslo).³⁷

Allerdings ist zu beachten, dass raumwirksame Effekte erst nach einer gewissen Zeit (>10 Jahre) zum Tragen kommen. Zudem hängt die Raumwirksamkeit von Mobility Pricing auch von der konkreten Ausgestaltung und Höhe der Tarife ab. Die Frage, inwiefern ein flächendeckendes Mobility Pricing mit erheblich höheren Verkehrskosten den Flächenverbrauch effektiv reduziert, lässt sich in der Praxis vorderhand nicht beantworten. Auch sind beim Entscheid im Zuge einer Wohn- und Standortwahl nebst den Transportkosten viele andere Faktoren wie Lebensstil, Wohnraumbedürfnisse, Steuern, Kriminalität, Nähe zur Natur etc. ebenso wichtig bzw. sogar noch wichtiger.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

In diversen europäischen Städten wie **London** oder **Stockholm** wird seit ein paar Jahren Road Pricing in Form eines Zonenmodells umgesetzt.

Bei der sogenannten Congestion Charge Zone in London ist für Fahrten in die bzw. innerhalb der Mautzone einmalig pro Tag eine Gebühr von aktuell umgerechnet rund CHF 16 zu entrichten. Zahlreiche Fahrzeuge sind von der Gebühr ausgenommen. Daneben gibt es Anwohner rabatte sowie Monats- oder Jahreskarten.

In Stockholm gelangt als Zonenmodell ein sogenanntes Cordon-Modell zur Anwendung. An 18 Mautstationen wird für eine Fahrt in die und/oder aus der Stockholmer Innenstadt heraus eine Abgabe verrechnet. Fahrten ausschliesslich innerhalb der Zone sind kostenlos. Die Abgabe beträgt je nach Tageszeit umge-

³⁶ Vgl. ASTRA – Bundesamt für Strassen (2007): Mobility Pricing | Kurzfassung Synthesebericht. Bern. S. 18.

³⁷ Ernst Basler + Partner (2005): Einfluss von Road Pricing auf die Raumentwicklung, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung. Zürich.

rechnet zwischen CHF 11 und CHF 22. In der Zeit von 18.30 Uhr bis 06:29 Uhr muss keine Abgabe entrichtet werden. Rund 30% der Fahrzeuge wie Taxis, Motorräder, ausländische Fahrzeuge und Fahrzeuge mit alternativen Energiequellen sind von der Abgabe ausgenommen.

Für alle Fahrzeuge für den Güterverkehr mit einem Gewicht von mehr als 3.5 Tonnen wird in der Schweiz seit 2001 die sogenannte **LSVA** (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) erhoben. Die Abgabe bemisst sich nach Gewicht, Emissionsklasse und Fahrleistung der Fahrzeuge.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSAUFWAND

- **Anpassung** der Bundesverfassung bei flächiger Gebührenerhebung beim Road Pricing und **Schaffung** der Gesetzesgrundlagen.
- **Festlegung** und **Ausgestaltung** einer geeigneten Modellvariante für Strasse und Schiene sowie Tarifgestaltung.
- **Erstellung** der **erforderlichen Infrastruktur** für die Erfassung (z.B. Videokameras, Funktechnologien, Erfassungsgeräte in Fahrzeugen, satellitengestützte Systeme etc.).
- Abgleich mit Erfordernissen des **Datenschutzes**.

G | GOUVERNANZASPEKTE

Fragen der Gouvernanz stellen sich bezüglich der **Vereinbarkeit** eines flächendeckenden Mobility Pricing mit den Vorgaben aus **internationalem Recht** bzw. aufgrund **internationalen Abkommen** wie bspw. das Landverkehrsabkommen der Schweiz mit der EU.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz eines flächendeckenden Mobility Pricing in der Schweiz ist bislang als **gering einzuschätzen**. So lag 2010 im Rahmen einer Erhebung die Zustimmungquote für eine City-Maut bei lediglich 33%.³⁸ Allerdings könnte mit steigendem Problemdruck die Akzeptanz eines Mobility Pricing zunehmen, wenn sich anhand einer adäquaten Modellvariante die Wirksamkeit aufzeigen lässt.

³⁸ Vgl. dazu BFS – Bundesamt für Statistik und ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2012): *Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010*. Neuchâtel. S. 104.

14 EIGENMITTEL UND AMORTISATIONSFRIST FÜR WOHN-EIGENTUM (Fonds propres et délai d'amortissement pour l'accession à la propriété)

A | INSTRUMENTENTYP

Indirekt wirkendes sektoralpolitisches (Wirtschaftspolitik) Instrument, das regulativen Charakter hat und den Zutritt zum Immobilienmarkt verengt, indem es die Anforderungen bezüglich des Anteils der vom Hypothekarschuldner aufzubringenden Eigenmittel und bezüglich der Amortisierung der Hypothekarschuld erhöht und damit die Nachfrage dämpft.

B | ZIELE

Hauptziel:

- (i) Mit Blick auf eine Steuerung der Bodennutzung soll die Ausdehnung des überbauten Gebietes eingeschränkt werden, indem die Nachfrage nach Wohneigentum (gezielt an bestimmten Lagen und für bestimmte Objekte) gedämpft wird.

Nebenziel:

- (i) Begrenzung der Verschuldung durch die Aufnahme von Hypotheken.
- (ii) Abfederung von gesamtwirtschaftlichen Folgen im Falle eines raschen Anstiegs der Hypothekarzinsen (Platzen einer Immobilien-Blase).

C | WIRKUNGSMECHANISMUS

Ausgangslage: Wohneigentum – insbesondere in Form von Einfamilienhäusern – ist stark korreliert mit einem vergleichsweise hohen Wohnflächenkonsum und damit indirekt auch einem höheren Siedlungsflächenverbrauch.³⁹ Vor diesem Hintergrund setzt das Instrument auf der Nachfrageseite beim Wohneigentum an.

Wer in der Schweiz eine Hypothek aufnehmen will, muss heute mindestens 20% an eigenen Mitteln aufbringen. Bis zu 80% des Verkehrs- bzw. Anlagewertes eines Hauses können demgegenüber belehnt werden, davon 65% (teilweise bis 70%) mit einer 1. Hypothek. Bislang musste die gesamte Hypothekarschuld innerhalb von 20 Jahren mindestens auf zwei Drittel des Liegenschaftswerts amortisiert werden. Seit 2014 wurde die Amortisationsfrist auf 15 Jahre reduziert, was die jährliche Finanzierungsbelastung durch eine Liegenschaft erhöht.

Regulierungsgegenstand: Neu vergebene Hypotheken für Wohneigentum.

Regulierungsgestaltung bzw. regulierte Tatbestände:

- Tatbestand 1: Anhebung des Mindestanteils an Eigenmitteln bei Wohnbauten mit tiefer (Nutzungs-) Auslastung (unter 80%) auf eine Quote wie bei Ferienhäusern von 50% und Beibehaltung der Amortisationsfrist von 15 Jahren.
- Tatbestand 2: Anhebung des Mindestanteils an Eigenmitteln in nicht oder nur sehr beschränkt vom öV erschlossenen Gebieten (periphere Gebiete, suburbane Gebiete) auf eine Quote von 50% und Beibehaltung der Amortisationsfrist von 15 Jahren.

Adressat: Hypothekarinstitute.

Ausnahmen (nur betreffend Mindestanteil Eigenmittel):

- Tatbestand 1: Landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Gewerbeimmobilien.

³⁹ So liegt bei Haushalten in Mietwohnungen der Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch deutlich tiefer (39m², Stand 2000) als bei Haushalten mit einem Eigenheim (50m², Stand 2000). Vgl. dazu Gerheuser, F. W. (2004): Eidgenössische Volkszählung 2000. Wohnraumversorgung und Wohnverhältnisse. Entwicklungen 1990-2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

- Tatbestand 2: Landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Gewerbeimmobilien sowie für Erwerbspersonen als Grundeigentümer mit Arbeitsplatz in peripheren oder suburbanen Gebieten.

Trägerebene: Bund oder im Falle einer Selbstregulierung die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg).

D | AUSWIRKUNGEN

Kosten der baulichen Flächennutzung: Durch die Auflage an die Adresse der Bankinstitute und Pensionskassen (Darlehensgeber), Hypothekendarlehen für bestimmte Lagen und/oder Objekte nur dann zu gewähren, wenn ein höherer Anteil an eigenen Mitteln erbracht und die Hypothekarschuld zu einem grösseren Teil amortisiert werden kann, wird das Bauen in peripheren/suburbanen Lagen teurer. Somit wird auch das Wohneigentum in seiner platzgreifenden Form verteuert.

Flächenverbrauch/Zersiedelung: In Abhängigkeit der Preissensitivität ist davon auszugehen, dass sich die Erhöhung des Mindestanteils an Eigenmitteln dämpfend auf den Flächenverbrauch in peripheren/suburbanen Lagen auswirkt.

E | UMSETZUNGSBEISPIELE

Umsetzungsbeispiele bezüglich einer auf diese Weise differenzierten Regulierung des Mindestanteils an Eigenmitteln sind **weder** für die Schweiz noch für das Ausland bekannt.

F | (INITIALER) UMSETZUNGSaufWAND

- Definition 'peripherer'/'suburbaner' Gebiete.
 - **Einschätzung** der Objekte durch **Hypothekarinstitute** betreffend Lage, Erschliessungsgrad und Auslastung.
 - **Überprüfung** der Voraussetzungen bei **Erneuerung** der Hypothek.
-

G | GOUVERNANZASPEKTE

Gouvernanzfragen stellen sich bei diesem Instrument bezüglich des **Schnittbereichs** zwischen '**Selbstregulierung**' und **hoheitlicher Regulierung**. Es gilt zu klären, ob eine Revision der Landesregeln der SBVg betreffend der 'Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite' reicht oder eine Revision des Pfandbriefgesetzes und dessen Vollzugsverordnung (Art. 32 Schätzungsvorschriften, Art 34 Belehnungsgrenzen) oder gar der Finanzmarktaufsichtsverordnung erforderlich ist.

H | POLITISCHE AKZEPTANZ

Die politische Akzeptanz dürfte bei diesem Instrument **eher gering** sein. Insbesondere in den suburbanen und peripheren Räumen ist seitens der Grundstücksbesitzer – unter anderem auch via deren Interessensverbände – von Widerstand auszugehen.

sanu durabilitas, die Schweizerische Stiftung für Nachhaltige Entwicklung, ist 2012 aus der 1989 gegründeten Schweizerischen Ausbildungsstätte für Natur- und Umweltschutz (SANU) hervorgegangen. Als wissenschaftliche Denkwerkstatt will sie in Zusammenarbeit mit Personen aus der Praxis und aus Bildungsinstitutionen wichtige Themen und Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung der Schweiz aufzeigen, adäquate Lösungsansätze erarbeiten und diese kommunizieren. Dabei pflegt sie eine internationale Sichtweise, steht in Verbindung mit europäischen Experten und versteht ihre Arbeit als Schweizer Beitrag zur globalen Entwicklung in eine nachhaltige Richtung.

Die resultierenden Berichte und Veranstaltungen bilden eine gefragte Informationsquelle und Orientierungshilfe für Personen in Politik, Wirtschaft, Behörden, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und fliessen in Forschungsaufträge sowie Ausbildungsgänge ein. Für die Gewährleistung der Umsetzung ihrer Ideen in der Schweiz arbeitet sanu durabilitas mit dem Bildungs- und Beratungsunternehmen sanu future learning ag zusammen.