

Ein Hauptargument gegen die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes ist die Sorge, durch Rückzonungen von Bauland oder den Mehrwertausgleich könnten die Baulandpreise steigen – und als Folge auch die Immobilien- und Mietpreise. In diesem Beitrag wird analysiert, wie sich erstens die Mehrwertabgabe und zweitens die Reduktion überdimensionierter Bauzonen auf die Baulandpreise auswirken.

FÜHRT DIE TEILREVISION DES RPG ZU HÖHEREN BODENPREISEN?

Der Bodenpreis bildet sich durch ein Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Wenn man die Auswirkungen der Mehrwertabgabe auf die Immobilienpreise verstehen möchte, muss man ihre Wirkung auf die Nachfrage und das Angebot nach Bauland analysieren.

Mehrwertabgabe und Baulandnachfrage

Auf der Nachfrageseite des Marktes würde eine Mehrwertabgabe zu keinen Ver-

änderungen führen, denn die Zahlungsbereitschaft für Bauland ergibt sich aus dem von der Bauherrschaft erzielbaren Gewinn. Die maximale Zahlungsbereitschaft für eine Baulandparzelle entspricht der Differenz zwischen den zu erwartenden Einnahmen (Miete oder eigener Nutzwert) auf der einen Seite und den Erstellungskosten (Entwicklungs- und Baukosten) des besten Projekts, das auf einem Grundstück realisiert werden kann, auf der anderen Seite («Residualwerttheorie»). Weder die erzielbaren Mieten noch



die Erstellungskosten werden von einer Mehrwertabgabe beeinflusst. Somit hat die Mehrwertabschöpfung keinen Einfluss auf die Menge der Nachfrage bzw. die Zahlungsbereitschaft für Bauland.

Mehrwertabgabe und Baulandangebot

Auf der Angebotsseite könnte eine Mehrwertabgabe preistreibend wirken, wenn sie sich auf die Einzonungsbereitschaft auswirkt. In dem Fall würde die Ange-



Selbst bei einer Abschöpfung von einem Drittel hätte der Eigentümer noch einen massiven finanziellen Anreiz, Land einzuzonen.

botsmenge reduziert. Eine Reduktion der Einzonungsbereitschaft ist jedoch nicht zu erwarten, denn auch bei einer Teilabschöpfung des Planungsmehrwerts ist der Gewinnsprung für den Landbesitzer enorm – und somit der finanzielle Anreiz vorhanden, einer Einzonung zuzustimmen. Der Preis für Landwirtschaftsland beträgt um die 10 Fr. pro m², die Preisspanne für Bauland hingegen liegt eher zwischen 300 und 1'500 Fr. pro m². Bei einer Parzelle von 1'000 m² läge der Planungsmehrwert also bei 300'000 bis 1,5

Millionen Franken. Selbst bei einer Abschöpfung von einem Drittel hätte der Eigentümer noch einen massiven finanziellen Anreiz, Land einzuzonen.

Eine Mehrwertabgabe könnte auf der Angebotsseite also nicht über die Einzonungsbereitschaft, sondern höchstens über eine Veränderung der Verkaufsbereitschaft einen Preiseffekt entfalten. Es wäre möglich, dass sich für einige Verkäufer der «Reservepreis» erhöht, also der Mindestpreis, ab dem sie bereit sind

zu verkaufen. Dies wäre etwa der Fall, wenn sie sich die Mehrwertabgabe vom Käufer «zurückholen» wollten oder darauf spekulieren, dass die Mehrwertabgabe irgendwann wieder abgeschafft wird. Da die Einführung einer Mehrwertabgabe auf der Käuferseite jedoch keine höhere Zahlungsbereitschaft auslöst, könnten die Verkäufer ihren höheren Reservepreis nur realisieren, indem sie das Grundstück so lange zurückhalten, bis die Nachfrage und/oder die Preise steigen.

Massnahmen gegen Baulandhortung notwendig

Zusammenfassend könnte also eine Mehrwertabgabe nur einen preistreibenden Effekt über die Angebotsseite entfalten und auch dort nur, wenn sie den Hang zur Baulandhortung verstärkt. Da aber in der Teilrevision des RPG ohnehin Massnahmen zur Baulandmobilisierung vorgesehen sind (Art. 15a RPG), lässt sich dieser Effekt neutralisieren. Beispiele für derartige Massnahmen sind vertragliche Bauver-

pflichtungen, Kaufrechte der Gemeinden bei Nichtbebauung oder die Besteuerung unbebauter Grundstücke nach Verkehrswert. Ein starker Anreiz zur Baulandmobilisierung wäre auch die Streichung von landwirtschaftlichen Direktzahlungen für Bauland. Eine konsequente Anwendung baulandmobilisierender Massnahmen hätte einen preisdämpfenden Effekt.

Mengeneffekt in Anfangsjahren gering

Neben diesen Überlegungen zur Preisbildung auf dem Bodenmarkt gibt es noch einen weiteren Grund, warum die Mehrwertabschöpfung kaum eine Auswirkung auf die Baulandpreise hätte: Das neu eingezonte Bauland, – und nur bei diesem würde eine Mehrwertabgabe erhoben – stellt landesweit einen kleinen Teil des gesamten Angebots dar. In der Schweiz gibt es derzeit ca. 30'000 bis 40'000 ha Bauland, das noch nicht überbaut ist. Im Vergleich dazu werden jährlich nur ca. 600 ha neu eingezont, was weniger

als zwei Prozent des bereits vorhandenen Baulandangebots entspricht. Alleine schon wegen des geringen Mengeneffektes könnte sich die Einführung einer Mehrwertabschöpfung in Regionen mit reichlich vorhandenen Bauzonenreserven auf absehbare Zeit kaum auf den Baulandpreis auswirken.

Die Preiseffekte von Rückzonen

Auch in Hinblick auf die zweite kontroverse Vorgabe der RPG-Revision, nämlich die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen, sind kaum preistreibende Effekte zu erwarten. In Gebieten mit geringen Baulandreserven, also dort wo die Preise hoch sind, wären Einzonungen nach wie vor möglich. Das revidierte Raumplanungsgesetz erlaubt Kantonen und Gemeinden weiterhin, genügend Bauland für den erwarteten Bedarf der nächsten 15 Jahre vorzuhalten. Sobald diese Reserven aufgebraucht sind, dürfen sie neues Land einzonen. Zweck der strikteren Regeln zur Bauzonen dimensionierung ist es



Planungsmehrwert als Rente

Ökonomisch gesehen handelt es sich bei Planungsmehrwert um eine «Rente», also ein unverdientes Einkommen (auch «Windfall Gain» genannt). Der Mehrwert entsteht nicht durch eine wertschöpfende Handlung des Grundeigentümers sondern durch einen hoheitlichen Verwaltungsakt. Daher sollte er zumindest teilweise der Allgemeinheit zugutekommen. Schliesslich ist die öffentliche Hand bei negativen Auswirkungen von Planungsentscheidungen auf Immobilienwerte auch zu Entschädigungen verpflichtet. Eine solche Asymmetrie zwischen der Privatisierung von Planungsmehrwert und der Sozialisierung von Planungsminderwert macht weder ökonomisch noch planerisch Sinn.

Zudem wird die Wertsteigerung mittels Einzonungen durch staatliche Eingriffe in den Bodenmarkt noch erhöht: Erklärtes Ziel des Bäuerlichen Bodenrechts ist die Bekämpfung «übersetzter» Preise für landwirtschaftlich genutzten Boden. Daher darf Landwirtschaftsland grundsätzlich nur zum landwirtschaftlichen Ertragswert gehandelt werden, der meist massiv unter dem Marktwert liegt. Dies vergrössert den Preissprung bei Umwidmung von Landwirtschafts- in Bauland ganz erheblich. Mit anderen Worten: Die durch Einzonungen erzielte Rente wird durch staatliche Eingriffe noch vergrössert. In Deutschland und Österreich hingegen ist der Preissprung durch Einzonungen geringer, da sich die Preise von «Bauerwartungsland» meist schon den Baulandpreisen angenähert haben.

Auch die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen hätte kaum preistreibende Effekte, denn sie käme nur dort zum Tragen, wo Bauland reichlich vorhanden ist und die Preise tief sind. Befürchtungen, eine Mehrwertabgabe oder Rückzonungen würde die Immobilienpreise in der Schweiz flächendeckend in die Höhe treiben, scheinen somit unbegründet.

Dr. Daniel Müller-Jentsch, Ökonom und Projektleiter
Avenir Suisse

nicht, Einzonungen zu verhindern, wenn Bedarf existiert, sondern sicherzustellen, dass dies massiv und etappiert erfolgt.

Rückgezont werden soll nur in Gebieten mit überdimensionierten Bauzonen, d.h. mit Reserven für deutlich mehr als 15 Jahre. Dabei handelt es sich meist um periphere Gebiete, in denen dem reichlichen Angebot eine geringe Nachfrage entgegen steht – also um Regionen in denen die Baulandpreise besonders tief sind. In solchen Gebieten wäre zwar infolge der Rückzonung mit gewissen Preissteigerungen zu rechnen, aber auf sehr niedrigem Niveau. Zu günstiges Bauland ist aus planerischer Sicht problematisch, da es zu hohem Flächenverbrauch und disperser Siedlungsstruktur führt.

Sehr niedrige Baulandpreise in der Peripherie sind aber auch ökonomisch problematisch. Sie schaffen einen Anreiz, fernab der Zentren und an schlecht er-

schlossenen Lagen zu bauen. Dies verursacht infrastrukturelle Folgekosten in Milliardenhöhe: Einerseits entstehen fixe Kosten der Infrastrukturerschliessung, andererseits jährlich wiederkehrende Mobilitätskosten. Beides wird in der Schweiz massiv durch den Staat subventioniert. Die Kosten der Nichtrückzonung wären also vermutlich deutlich höher als die Kosten der Rückzonung.

Schlussfolgerungen

Insgesamt wären also durch das Inkrafttreten der RPG-Revision keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Bodenpreise zu erwarten. Eine Mehrwertabgabe hätte auf der Nachfrageseite keine Wirkung und auf der Angebotsseite höchstens über einen verstärkten Anreiz zur Baulandhortung. Dieser liesse sich jedoch durch Massnahmen zur Baulandmobilisierung neutralisieren, die in der RPG-Revision ohnehin vorgesehen sind.