

*Universität Zürich und CUREM
Forum Raumwissenschaften, Zürich, 1. November 2012*

Mehrwertabschöpfung: Eine politisch-ökonomische Analyse

René L. Frey

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

Gegen das revidierte Raumplanungsgesetz ist das Referendum ergriffen worden. Die Zersiedelung droht weiterzugehen. Aufgrund einer politisch-ökonomischen Analyse plädiert der Autor für eine Win-Win-Politik. Ein-, Um- und Aufzonungen sollen weiterhin möglich sein, wenn im Gegenzug für Rückzonungen Kompensation geleistet wird.

Die Raumplaner ärgern sich über die Zersiedelung. Auch viele Bürger, Politiker und die meisten Medien beklagen den «schleichenden Landschaftsfrass». In ländlichen Gebieten sind in der Vergangenheit zu viele Bauzonen ausgeschieden worden. Auf der anderen Seite fehlt es in den Agglomerationen vielfach an baureifem Land. Mit der Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG), die die Eidgenössischen Räte am 15. Juni 2012 verabschiedet haben, soll die räumliche Entwicklung inskünftig besser gesteuert werden. Die wichtigsten Stichworte sind: innere Verdichtung, Rückzonung, Mehrwertabschöpfung. Dieser Versuch, die Raumplanung griffiger zu machen, stösst nun aber auf Widerstand. Gewerbliche und rechtsbürgerliche Kreise haben das Referendum gegen das neue RPG ergriffen.

Warum war bis anhin die Raumplanung ein zahnloser Tiger? In welche Richtung müsste sie weiterentwickelt werden, damit die unterschiedlichen Positionen sich nicht mehr blockieren? Antworten liefert die Neue Politische Ökonomie (NPÖ). Sie untersucht die politischen Pro-

zesse mit wirtschaftswissenschaftlichen Analyseinstrumenten. In Analogie zum Wirtschaftskreislauf kann man sich einen politisch-ökonomischen Kreislauf vorstellen. Der *Wirtschaftskreislauf* modelliert das Zusammenspiel zwischen den privaten Haushalten und den Unternehmungen. In seiner einfachsten Form: Die Haushalte stellen den Unternehmungen Arbeit, Kapital und sonstige Produktionsmittel zur Verfügung und erhalten dafür Einkommen. Die Einnahmen verwenden sie für den Kauf von Waren und Dienstleistungen. Der *politisch-ökonomische Kreislauf* erfasst das Zusammenspiel von privaten und öffentlichen Akteuren. Über Wahlen und Sachabstimmungen, Initiativen und Referenden steuern die Bürger den Staat. Sind sie mit der Wirtschaftsentwicklung zufrieden, unterstützen sie die bisherigen Parteien und Politiker. Andernfalls erzwingen sie politische Kursänderungen. Parlament und Regierung nehmen die Impulse der Bürger auf und beauftragen die öffentliche Verwaltung, das Wirtschaftsgeschehen über Staatsausgaben, Steuern, Regulierungen usw. zu beeinflussen.

Wie der politisch-ökonomische Kreislauf konkret aussieht, hängt von den staats- und verwaltungsrechtlichen Regeln sowie vom Verhalten der wirtschaftlichen und politischen Akteure ab. Offen oder verdeckt verfolgen alle Akteure Eigeninteressen. Die NPÖ geht davon aus, dass die Konsumenten, Arbeitnehmer und Bürger ihren Nutzen, die Unternehmen ihren Gewinn zu erhöhen versuchen. Die Parteien und Politiker wollen Wahlen gewinnen. Da Macht, Prestige und Einkommen von der Grösse ihrer jeweiligen Verwaltungseinheit abhängen, kämpfen die (Chef-)Beamten für hohe Staatsausgaben und -einnahmen. Die Interessenorganisationen (Verbände, Gewerkschaften, NGOs usw.) üben Druck auf die staatlichen Akteure aus. Sie versuchen, ihren Mitgliedern Einnahmen zu verschaffen, die diese auf Märkten nicht erzielen würden. Das ist alles legitim. Das politische System funktioniert allerdings nur dann befriedigend, wenn alle die gleiche Chance haben, ihre Interessen durchzusetzen. Dies ist in der Realität nicht immer der Fall. Gewisse Interessen lassen sich gut, andere nur schlecht organisieren. Gut organisierbar sind in der Regel die Produzenten, notorisch schlecht die Konsumenten und Steuerzahler.

Wie ist aufgrund der NPÖ das kürzlich revidierte Raumplanungsgesetz zu beurteilen? Zur Eindämmung der Zersiedelung sieht der Bund unter anderem die innere Verdichtung und Rückzonungen sowie zur Finanzierung die Mehrwertabschöpfung – eine Abgabe von mindestens 20 Prozent auf den Gewinn bei Neueinzonung – vor. Leider fehlt es an Sanktionen, wenn die Kantone und Gemeinden sich nicht daran halten sollten. Der Grund ist in einer Asymmetrie zu suchen. Die Bevölkerung als Nutzniesser von raumplanerischen Massnahmen nimmt die schleichend erfolgende Zersiedelung und die unerwünschte geografische Verteilung der Bauzonen kaum wahr. Für die einzelnen Bürger lohnt sich das Engagement für eine griffige Raumplanung nicht. Ganz anders die Liegenschaftsbesitzer, die Bauern sowie die Bau- und

Immobilienwirtschaft als Nutzniesser einer laschen Raumplanung. Sie profitieren von grosszügigen Einzonungen ohne Mehrwertabschöpfung. Bei Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes müssten sie auf künftige Gewinne verzichten. Sie haben daher starke Anreize, sich gegen die restriktivere Raumplanung zur Wehr zu setzen. Bleibt ihnen in der Gesetzgebungsphase der Erfolg versagt, so kämpfen sie später bei der Umsetzung für die Verwässerung der beschlossenen Massnahmen. Folge: Die Zersiedelung geht weiter.

Gäbe es eine Lösung dieses Problems? Ja. Die Gesamtfläche der Bauzonen muss plafoniert werden. Ein-, Um- und Aufzonungen müssen weiterhin möglich sein (in dafür geeigneten Gebieten), sofern anderswo Rückzonungen vorgenommen werden (dort, wo die Bauzonen überdimensioniert sind oder sich am falschen Ort befinden). Um dies zu erreichen, müssen die Gewinner von Ein-, Um- und Aufzonungen diejenigen, die zu Rückzonungen bereit sind, kompensieren, ihnen gewissermassen Nutzungsrechte abkaufen. Dadurch wird die Raumplanung, die heute am Widerstand der Verlierer scheitert, zu einer Win-Win-Politik. Alle würden profitieren. Und der Verfassungsauftrag – die haushälterische Nutzung des Bodens – würde besser erfüllt.