

Markus Gmünder

Raumplanung zwischen Regulierung und Markt

**Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente
in der Raumplanung**

Rüegger Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	xii
Tabellenverzeichnis	xiv
Abkürzungsverzeichnis	xv

1. Einleitung	1
1.1 Raumplanung im Umbruch	1
1.2 Fragestellung, Ziele und Abgrenzung	3
1.3 Theorie und methodischer Ansatz	5
1.3.1 Theoretische Grundlagen und Sichtweisen	6
1.3.2 Fallstudien und Best-Practice-Beispiele	8
1.3.3 Das (qualitative) Interview	9
1.3.4 Internet-basierte Befragung	10
1.3.5 Folgerungen und politische Empfehlungen	12
1.4 Aufbau und Inhalt der Arbeit	13

TEIL I – THEORETISCHE GRUNDLAGEN: GEGENSTAND UND BEGRÜNDUNG RAUMPLANERISCHEN HANDELNS

2. Raumentwicklung und Raumplanung in der Schweiz	19
2.1 Bodennutzung und Siedlungsflächenwachstum	19
2.1.1 Schweizerische Bodennutzung im Wandel	19
2.1.2 Raumentwicklung im internationalen Vergleich	25
2.1.3 Kosten der Zersiedelung	27
<i>Exkurs: Externe Kosten des Flächenverbrauchs</i>	28
2.2 Zum Begriff und Gegenstand «Raumplanung»	31
2.3 Ziele der Raumplanung	33
2.3.1 Allgemeine Ziele und Grundsätze	34
2.3.2 Ziele der Bodennutzungsplanung	35
2.3.3 Zielbeziehungen und -konflikte zwischen Raumplanung und Umweltschutz	36
2.4 Instrumente und Prozesse der Raumplanung	37
2.4.1 Konzepte und Sachpläne	38
2.4.2 Richtpläne	39

2.4.3	Nutzungspläne	40
2.4.4	Planungsprozesse in der Praxis	41
2.5	Zusammenfassung	42
3.	Wohlfahrtstheoretische Analyse hoheitlicher Regulierung in der Raumplanung	45
3.1	Besonderheiten des Bodenmarktes	45
3.1.1	Bodeneigenschaften und -nutzungsarten	46
3.1.2	Grundrente und Bodenpreis	49
3.2	Probleme der Marktsteuerung bei der Bodennutzung	52
3.2.1	Externalitäten	52
3.2.2	Kollektivgüter	55
	<i>Exkurs: Flächenfreihaltung und Landschaft als Kuppelprodukt</i>	56
3.3	Mit hoheitlicher Regulierung gegen drohendes Marktversagen	57
3.4	Problemfelder infolge raumplanerischer Regulierung	59
3.4.1	Unvollständige Information bei der Festlegung von Richt- und Nutzungsplänen	60
3.4.2	Irreversibilitäten bei der Bodennutzung	61
3.4.3	Statische und dynamische Ineffizienzen raumplanerischer Regelwerke	62
3.5	Zusammenfassung	64
4.	Politisch-ökonomische Analyse der Prozesse in der Raumplanung	67
4.1	Übersicht der relevanten Anspruchsgruppen	68
4.2	Verteilungswirkungen raumplanerischer Prozesse	71
4.3	Organisationsfähigkeit und politischer Einfluss der einzelnen Anspruchsgruppen	73
4.4	Staatlich-bürokratische Anreizstrukturen	77
4.5	Rent-Seeking-Verhalten und die Folgen	80
4.6	NIMBY-Problematik in verdichteten Räumen	82
4.7	Zusammenfassung	83
5.	Verfügungsrechte und Verhandlungsprozesse im Kontext der Raumplanung	87
5.1	Zum Begriff der Property Rights (Verfügungsrechte)	88
5.2	Verhandlungsprozesse nach Coase	90

5.2.1	Zuordnung der Verfügungsrechte bei der Bodennutzung	90
5.2.2	Übertragung der Verfügungsrechte des Bodens	92
5.2.3	Die Notwendigkeit von Kompensationsmechanismen	95
5.3	Voraussetzungen und Einschränkungen	97
5.3.1	Eindeutigkeit von Verfügungsrechten	97
5.3.2	Transaktionskosten	98
5.3.3	Konkurrenz-, Einkommens- und Verteilungsaspekte	100
5.4	Die Bedeutung des Coase-Prozesses für die Raumplanung	102
5.5	Zusammenfassung	104

TEIL II – EMPIRISCHE ANALYSE:

ANREIZORIENTIERTE INSTRUMENTE IN DER RAUMPLANUNGSPRAXIS

6.	Internalisierung externer Effekte durch Preissteuerung	109
6.1	Abgabelösungen	109
6.1.1	Sozialkostenabgaben als Steuern auf die Flächennutzung	110
6.1.2	Verursachergerechte Erschliessungs- und Benutzungsabgaben	114
	<i>Exkurs: Möglichkeiten der Planungsmehrwertabschöpfung</i>	<i>116</i>
6.1.3	Lenkungsabgaben auf die Bodennutzung	117
6.1.4	Anwendungsbeispiele unterschiedlicher Abgabelösungen	123
	<i>Exkurs: Road Pricing als Lenkungsabgabe zur indirekten Beeinflussung der Bodennutzung</i>	<i>128</i>
6.2	Subventionslösungen nach dem Besteller-Bezahler-Prinzip	130
6.2.1	Funktionsweise und Wirkung subventionsähnlicher Lösungen	131
6.2.2	Anwendungsbeispiele subventionsähnlicher Lösungen	135
6.3	Beurteilung der Instrumente mit Preissteuerung	138
6.3.1	Eignung von Abgabelösungen	139
6.3.2	Eignung subventionsähnlicher Lösungen	143
6.4	Zusammenfassung	144
7.	Internalisierung externer Effekte durch Handel	149
7.1	Direkte Verhandlungslösungen	149
7.1.1	Das Verhandlungsproblem und Konfliktstrategien in der Raumplanung	150

7.1.2	Partizipation und Kooperation bei staatlich-privaten Verhandlungen	154
	<i>Exkurs: Mediation als Verhandlung durch Vermittlung</i>	156
7.1.3	Anwendungsbeispiele staatlich-privater Verhandlungslösungen	158
7.2	Handelbare Zertifikate zur baulichen Flächennutzung – Funktionsweise und Wirkung	167
7.2.1	Flächennutzungszertifikate: Lizenzen zur individuellen baulichen Nutzung	168
7.2.2	Flächenausweisungszertifikate: Lizenzen für die Ausweisung von Bauland	175
7.2.3	Kombinierte Zertifikatelösungen: Lizenzen für bauliche Flächennutzungen sowie Neueinzonungen	178
7.2.4	Umsetzung der Zertifikatelösung anhand der Transferable Development Rights-Programme	181
7.2.5	Exemplarische Anwendungsbeispiele handelbarer Flächennutzungszertifikate in der amerikanischen Planungspraxis	187
7.3	Beurteilung der verhandlungsbasierten Instrumente	195
7.2.1	Eignung direkter Verhandlungslösungen	195
7.2.3	Eignung von Zertifikatelösungen	199
7.4	Zusammenfassung	204
8.	Akzeptanz anreizorientierter Instrumente: Ergebnisse der Internetbasierten Befragung	209
8.1	Vorgehen, Aufbau und Datenbasis der Befragung	209
8.2	Beurteilung der relevanten raumplanerischen Ziele und Strategien	214
8.3	Einschätzung der verschiedenen anreizorientierten Instrumente	217
8.4	Erklärungsansätze zu den unterschiedlichen Standpunkten	225
8.5	Folgerungen für die Umsetzung anreizorientierter Instrumente	231
8.6	Zusammenfassung	234
TEIL III – POLITISCHE IMPLIKATIONEN FÜR DIE PRAXIS:		
VORSCHLAG FÜR EINEN PARADIGMENWECHSEL IN DER RAUMPLANUNG		
9.	Konzeptionelle Modellskizze zur Implementierung anreizorientierter Instrumente	239
9.1	Raumplanungspolitische und ökonomische Zieldefinition	240

9.2	Rahmenstrategische Einbettung	242
9.3	Zur Notwendigkeit eines Instrumentenmix	244
9.4	Vier Vorschläge zur Ausgestaltung des Instrumentenmix	249
9.4.1	Kostenwahrheit bei Erschliessungs- und Benutzungsabgaben	250
	<i>Exkurs: Einfaches Rechenbeispiel für eine verursacher-gerechte (Grob-)Erschliessungsabgabe nach Siedlungstyp</i>	253
9.4.2	Schaffung regionaler Handelssysteme für Flächennutzungszertifikate	254
9.4.3	Zersiedelungsabgaben zur Steuerung der Bodennutzung	259
	<i>Exkurs: Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben im Entwurf zum neuen Raumentwicklungsgesetz</i>	259
9.4.4	Direkte Verhandlungslösungen als subsidiärer Ansatz	262
9.5	Zusammenfassung	265
10.	Schritte zur Umsetzung anreizorientierter Instrumente in der schweizerischen Raumplanung	269
10.1	Raumplanungspolitische Rahmenbedingungen	269
10.2	Institutionelle Trägerebenen der vorgeschlagenen Instrumente	272
10.3	Schaffung politischer Mehrheiten	274
10.4	Etappen der Umsetzung	276
10.5	Zusammenfassung	280
11.	Schlussfolgerungen und Ausblick	283
	Literatur	289
	Anhang	313
A.1.	Experteninterviews	313
A.1.1.	Interviews mit Experten aus der Wissenschaft und Forschung	313
A.1.2.	Interviews mit Experten aus der Praxis	314
A.1.3.	Fragenkatalog für die Gesprächsleitfäden	315
A.2.	Internet-basierter Fragebogen	318
A.3.	Faktenblätter zum FNZ-Planspiel	323