

# BAUEN AUSSERHALB DER BAUZONEN: FEHLANREIZE IM NICHTBAUGEBIET – EINE ÜBERSICHT



IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel  
Fachbereich: Raum

Schlussbericht | 27.07.2015



## IMPRESSUM

### AUFTRAGGEBERIN

Bundesamt für Raumentwicklung ARE | Worblentalstrasse 66 | 3063 Ittigen

Ansprechperson: Christina Hürzeler | christina.huerzeler@are.admin.ch | +41 58 465 78 61

### BEGLEITGRUPPE

Reto Camenzind	Stv. Sektionschef Siedlung & Landschaft	Bundesamt für Raumentwicklung
Christoph de Quervain	Stv. Sektionschef Recht	Bundesamt für Raumentwicklung
Christina Hürzeler	Wiss. Mitarbeiterin	Bundesamt für Raumentwicklung
Marco Kellenberger	Wiss. Mitarbeiter	Bundesamt für Raumentwicklung
Dr. Nicole Mathys	Sektionschefin Grundlagen	Bundesamt für Raumentwicklung

### AUFTRAGNEHMERIN

Institut für Wirtschaftsstudien Basel | Solothurnerstrasse 94 | 4053 Basel

[www.raum.iwsb.ch](http://www.raum.iwsb.ch) | [raum@iwsb.ch](mailto:raum@iwsb.ch) | +41 61 281 21 22

### AUTOREN

Dr. Markus Gmünder	Projektleitung	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Nils Braun-Dubler	Qualitätssicherung	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Diego Weisskopf	Projektassistenz	Institut für Wirtschaftsstudien Basel

### ZITIERVORSCHLAG

Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2015): *Bauen ausserhalb der Bauzonen: Fehlanreize im Nichtbaugebiet – eine Übersicht. Schlussbericht vom 27.07.2015.* Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.

### ANMERKUNGEN

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeber oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss.

Zur besseren Lesbarkeit und Vermeidung sprachlicher Schwerfälligkeit wird im vorliegenden Bericht nur die männliche Form verwendet. Die entsprechenden Begriffe beziehen sich auf beide Geschlechter.



## ZUSAMMENFASSUNG

Trotz des raumplanerischen Grundsatzes, wonach ausserhalb der Bauzonen prinzipiell nicht gebaut werden darf, belegen die Zahlen zu Bestand und Entwicklung von Bauten ausserhalb der Bauzonen, dass im Nichtbaugelände dennoch weiterhin in erheblichem Umfang gebaut wird. Der **Bodenpreisunterschied** aufgrund der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände, der jedoch aufgrund der raumplanerischen Gesetzgebung beabsichtigt ist, stellt für diese Entwicklung einen ersten zentralen Treiber dar.

Die vorliegende Studie liefert eine **Übersicht** über weitere, **nicht beabsichtigte ökonomische Anreize** und somit zu potentiellen oder bestehenden Fehlanreizen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen. Es geht in erste Linie um Fehlanreize, die aufgrund gesetzlicher Grundlagen (nachfolgend: 'systemische Fehlanreize'), bestehender Handlungsspielräume oder auch von Vollzugsproblemen die strikte Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände unterwandern. Damit tragen sie dazu bei, bauliche Bodennutzungen in die Nichtbauzone zu verlagern. Grob lassen sich drei Bereiche identifizieren, in welchen diese Fehlanreize auftreten:

1) **Erschliessungsfragen:** Da das Gemeinwesen im Nichtbaugelände nicht zur Erschliessung verpflichtet ist, sind die Erschliessungskosten grundsätzlich durch die privaten Grundeigentümer zu tragen. Teilweise erfolgt die Kostenanlastung jedoch unvollständig. Aufgrund der Finanzierung von Erschliessungen über allgemeine Steuermittel ergibt sich eine partielle Externalisierung effektiver Erschliessungskosten, wodurch das Verursacherprinzip verletzt wird. Ursachen dafür sind Umsetzungsspielräume zwischen Gesetzgebung und Vollzug, aber auch systemische Fehlanreize, insbesondere bei der sozialen Infrastruktur bzw. bei Schülertransporten.

2) **Besteuerungsfragen:** Bei der Besteuerung von Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen sind Fehlanreize dann auszumachen, wenn anstelle einer (höheren) Verkehrswertbesteuerung bei früher einmal landwirtschaftlich aber heute nichtlandwirtschaftlich genutzten Grundstücken (z.B. mit einer Rusticobaute) eine tiefere Katasterwertbesteuerung auf Grundlage alter Ertragswerte vorgenommen wird. Dabei handelt es sich in erster Linie um ein Vollzugsproblem. Demgegenüber ist im Falle der Ertragswertbesteuerung bei gemischten Nutzungen mit einem landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Teil ein systemischer Fehlanreiz auszumachen.

3) **Planungsmehrwertfragen:** Die Abschöpfung von Planungsmehrwerten aufgrund erweiterter Nutzungsmöglichkeiten wird im Nichtbaugelände kaum wahrgenommen. Daraus resultiert sowohl im Falle von 'Umzonungen' durch die Schaffung von Spezialzonen als auch im Falle von 'Umzonungen' infolge Zweckänderungen in nichtlandwirtschaftliches Wohnen ein systemischer Fehlanreiz, der zur Unterwanderung der Trennung zwischen Baugelände und Nichtbaugelände beitragen kann.

Zu den **weiteren Politikbereichen**, in denen Fehlanreize auftreten können und die eine Verlagerung baulicher Aktivitäten ins Nichtbaugelände fördern, zählen die landwirtschaftlichen Investitionshilfen für Strukturverbesserungsmassnahmen, Fördermassnahmen im Rahmen der Regional- und Tourismuspolitik sowie das Regulationsumfeld bei gewerblichen Nutzungen (z.B. arbeits- und steuerrechtliche Regelungen). Ebenfalls ins Gewicht fallen können Vollzugsprobleme infolge Duldung illegaler Bauten und Nutzungen ausserhalb der Bauzonen.

Im Falle der Finanzierung von Erschliessungen über allgemeine Steuermittel, der tieferen Katasterwertbesteuerung auf Grundlage alter Ertragswerte sowie der 'Umzonung' durch Schaffung von Spezialzonen ist von einer gewissen **quantitativen Relevanz** auszugehen. Im Vergleich zu den systemischen Fehlanreizen dürften die **Vollzugsprobleme** insgesamt aber schwerer wiegen.



## RÉSUMÉ

En dépit du principe d'aménagement du territoire selon lequel il est théoriquement interdit de construire en dehors des zones à bâtir, les chiffres relatifs aux constructions existantes et à l'évolution des constructions en dehors de ces zones indiquent que l'on construit encore beaucoup dans les zones non constructibles. La **différence du prix du sol** résultant de la séparation entre zones constructibles et non constructibles représente une forte incitation économique pour cette évolution. Cette différence de prix est pourtant voulue par la loi sur l'aménagement du territoire.

La présente étude fournit un **aperçu d'autres incitations économiques non intentionnelles** et, partant, des incitations inopportunes potentielles ou existantes qui en découlent sur le plan de la construction hors des zones constructibles. Il s'agit avant tout d'incitations qui, en raison de bases légales (ci-après 'incitations inopportunes systémiques'), de marges de manœuvre existantes ou de problèmes liés à la mise en œuvre de la loi, permettent de contourner la séparation stricte entre zones constructible et non constructible et d'utiliser le sol à des fins de construction dans les zones non constructibles. On identifie globalement trois domaines dans lesquels apparaissent ces incitations :

1) **Questions liées à l'équipement technique** : l'absence d'obligation pour les collectivités d'équiper les régions non constructibles a pour conséquence que les coûts de raccordement sont en principe à la charge des propriétaires fonciers privés. Il arrive cependant que les coûts ne soient pas intégralement imputés à ces propriétaires ; le financement des infrastructures de base par le biais de recettes fiscales générales engendre en effet une externalisation partielle des coûts effectifs d'équipement technique, ce qui va à l'encontre du principe de causalité. Cette distorsion est due aux marges de manœuvre qui existent entre le texte de la loi et sa mise en œuvre mais également à des incitations inopportunes systémiques, en particulier en rapport avec les infrastructures sociales ou les transports scolaires.

2) **Questions liées à l'imposition** : on note des incitations inopportunes concernant l'imposition des bâtiments situés en dehors des zones à bâtir dès lors que des terrains utilisés autrefois à des fins agricoles mais qui ont perdu cette finalité (p. ex. un « rustico ») bénéficient d'une imposition favorable sur la valeur cadastrale, calculée sur la base de valeurs de rendement anciennes, au lieu d'être imposés selon la valeur vénale (plus élevée) du bien. Il s'agit là avant tout d'un problème d'application de la loi. En revanche, il y a incitation inopportune systémique lorsqu'un bien est utilisé de façon mixte, avec une partie agricole et une partie non agricole, et qu'il est imposé selon sa valeur de rendement.

3) **Questions liées à la plus-value résultant de mesures d'aménagement** : dans les zones non constructibles, on ne recourt que très rarement à la taxation des plus-values résultant des mesures d'aménagement qui accroissent les possibilités d'utilisation des terrains. Tant dans les cas de changement d'affectation dus à la création de zones spéciales que dans les cas d'un classement en zone destinée à accueillir des logements non agricoles, il résulte une incitation inopportune systémique qui peut contribuer au contournement de la séparation entre zones constructibles et non constructibles.

S'agissant des **autres domaines politiques** qui peuvent donner lieu à des incitations inopportunes et qui favorisent le déplacement d'activités de construction en zone non constructible, on note les aides à l'investissement destinées à financer des mesures d'amélioration structurelle dans le domaine agricole, les mesures d'encouragement mises en œuvre dans le cadre des politiques régionale et touristique ainsi que le cadre réglementaire qui entoure les utilisations commerciales (p. ex. les réglementations en matière de droit du travail et de droit fiscal). Peuvent également entrer en ligne de compte les problèmes en matière d'exécution de la loi qui résultent de la tolérance de constructions et d'utilisations illégales en dehors des zones à bâtir.



S'agissant du financement d'équipements techniques dessertes par le biais de recettes fiscales générales, de l'imposition plus faible basée sur des valeurs de rendement anciennes et du changement d'affectation pour cause de création de zone spéciale, on estime qu'ils ont des effets **non négligeables**. Toutefois, à côté de ces incitations inopportunes, les **problèmes d'exécution de la loi** pèsent dans l'ensemble probablement plus lourd dans la balance.



# INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG .....	I
RÉSUMÉ.....	II
INHALTSVERZEICHNIS.....	IV
ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....	V
TABELLENVERZEICHNIS.....	V
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1 AUSGANGSLAGE .....	1
1.2 ZIELSETZUNGEN DER STUDIE.....	3
1.3 AUFBAU UND METHODIK.....	3
<b>2 GEGENSTAND UND ABGRENZUNG .....</b>	<b>4</b>
2.1 ZIELGEGENSTAND .....	4
2.2 ZUM BEGRIFF 'FEHLANREIZ' UND DESSEN SYSTEMATISIERUNG .....	5
<b>3 POTENTIELLE FEHLANREIZE BEIM BAUEN AUSSERHALB DER BAUZONEN .....</b>	<b>7</b>
3.1 ERSCHLISSUNG .....	7
3.1.1 Erschliessung: Wirkungsmechanismus.....	7
3.1.2 Erschliessung: Beispiele .....	9
3.1.3 Erschliessung: Wirkungsebenen und Zwischenfazit.....	10
3.2 BESTEUERUNG .....	11
3.2.1 Besteuerung: Wirkungsmechanismus.....	12
3.2.2 Besteuerung: Beispiele .....	13
3.2.3 Besteuerung: Wirkungsebenen und Zwischenfazit.....	15
3.3 PLANUNGSMEHRWERTE.....	16
3.3.1 Planungsmehrwerte: Wirkungsmechanismus.....	16
3.3.2 Planungsmehrwerte: Beispiele .....	18
3.3.3 Planungsmehrwerte: Wirkungsebenen und Zwischenfazit .....	18
3.4 WEITERE BEREICHE.....	20
3.4.1 Landwirtschaftliche Investitionshilfen für Strukturverbesserungen.....	20
3.4.2 Regional- und Tourismuspolitik .....	20
3.4.3 Regulationsumfeld bei gewerblichen Nutzungen .....	21
3.4.4 Duldung illegaler Bauten und Nutzungen .....	21
<b>4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>22</b>
4.1 VORLÄUFIGES FAZIT AUFGRUND DER ANALYSE.....	22
4.2 VERTIEFUNGSMÖGLICHKEITEN .....	23
LITERATURVERZEICHNIS.....	25
ANHANG .....	26



## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Anteil Gebäude und Wohnungen ausserhalb der Bauzonen   2010.....	1
Abb. 2: Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen in % nach Raumtyp   Perioden bis 2000 und 2001-2010.....	2
Abb. 3: Bodenpreise pro m <sup>2</sup>   2010.....	5
Abb. 4: Systematisierung Treiber bzw. Fehlanreize beim Bauen im Nichtbaugebiet.....	5
Abb. 5: Illustration Erstellung Zubringer durch Gemeinde für Feinerschliessung ausserhalb der Bauzonen8	
Abb. 6: Verortung der Zusammenhänge im Bereich Erschliessung.....	11
Abb. 7: Beispiel Besteuerung eines Rustico im Kanton Tessin.....	13
Abb. 8: Verortung der Zusammenhänge im Bereich Besteuerung.....	15
Abb. 9: Illustration 'Umzonungen' durch Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen.....	17
Abb. 10:Illustration 'Umzonungen' durch Zweckänderungen ausserhalb der Bauzonen.....	17
Abb. 11:Verortung der Zusammenhänge im Bereich Planungsmehrwerte.....	19
Abb. 12:Verortung der Zusammenhänge in der Übersicht.....	22

## TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Erschliessung ausserhalb der Bauzonen nach Nutzung und Ebene.....	10
Tab. 2: Besteuerung ausserhalb der Bauzonen nach Nutzung und Ebene.....	15
Tab. 3: Planungsmehrwerte ausserhalb der Bauzonen nach Nutzung und Ebene.....	18
Tab. 4: Anfragen und Fachgespräche.....	26

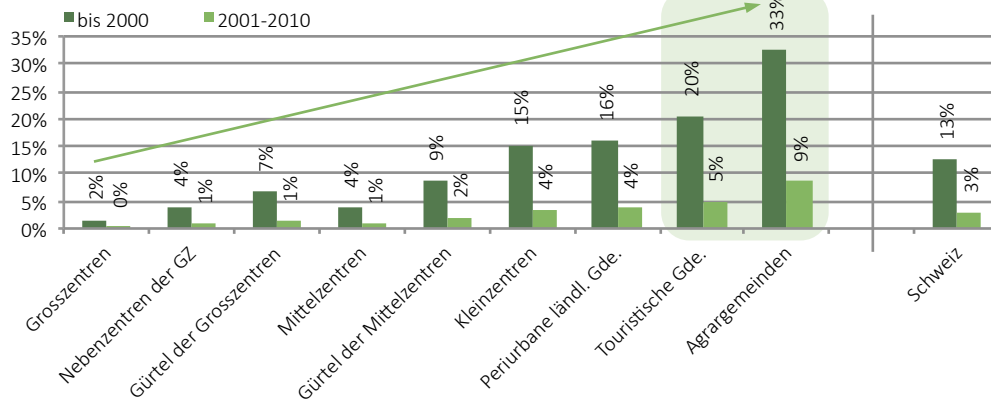






einem bereits hohen Bestand wurden in touristischen Gemeinden sowie Agrargemeinden zwischen 2001 und 2010 immer noch 5% bzw. 9% aller neu erstellten Gebäude mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen erstellt. Die entsprechende Abb. 2 veranschaulicht überdies, dass sowohl der Bestand wie auch die Zunahme von den Zentren in die Peripherie hinaus ansteigen.

ABB. 2: GEBÄUDE MIT WOHNNUTZUNG AUSSERHALB DER BAUZONEN IN % NACH RAUMTYP | PERIODEN BIS 2000 UND 2001-2010



Quelle: ARE 2012 | Darstellung: IWSB 2015

Die Zahlen dokumentieren, dass das Nichtbaugelände trotz des Grundsatzes, wonach ausserhalb der Bauzonen nicht gebaut werden darf, auch in der jüngeren Vergangenheit weiterhin in erheblichem Ausmass baulich genutzt wird. Hinzu kommt, dass mit der 1. Etappe der RPG-Revision, welche unter anderem eine striktere Bauzonendimensionierung verlangt, zunehmend die Gefahr von 'Überschwappeffekten' (Spillovers) der Bautätigkeit auf Flächen ausserhalb der Bauzonen besteht.

Dabei stellt der Bodenpreisunterschied als Folge der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände einen sehr grossen ökonomischen Treiber dar, bauliche Nutzungen, sofern möglich, ins Nichtbaugelände zu verlegen. Die Frage ist, ob es über diesen grundsätzlichen Treiber hinaus noch weitere ökonomische, an sich nichtintendierte Zusammenhänge – und damit gewissermassen Fehlanreize – gibt, die eine bauliche Nutzung im Nichtbaugelände attraktiv machen. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) möchte den damit verbundenen Fragen genauer nachgehen und hat deshalb das Institut für Wirtschaftsstudien Basel beauftragt, im Rahmen einer Übersichtsstudie abzuklären, ob und in welchem Umfang solche Fehlanreize bezüglich des Bauens im Nichtbaugelände bestehen und an sich vergleichbare Nutzungen bzw. gleiche Tatbestände wie innerhalb der Bauzonen im Nichtbaugelände anders bzw. vorteilhafter behandelt werden.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Zur Systematisierung bzw. Abgrenzung dieser Fehlanreize von anderen Treibern, die zur Ausweitung des Bauens im Nichtbaugelände beitragen vgl. Kap. 2.2.

Der Frage nach dem Vollzug beim Bauen ausserhalb der Bauzonen wird darüber hinaus im Rahmen eines am 8. Dezember 2014 eingereichten und vom Bundesrat zur Annahme beantragten, jedoch noch nicht behandelten Postulats (Nr. 14.4079) von NR Claudia Friedl nachgegangen. Die Ergebnisse dazu lagen daher zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie (Juli 2015) noch nicht vor.



## 1.2 ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

Das übergeordnete Ziel dieser Untersuchung besteht darin, detailliertere Informationen und Fakten sowie illustrative Fallbeispiele zu den nichtintendierten ökonomischen Zusammenhängen und damit potentiellen oder bestehenden Fehlanreizen beim Bauen ausserhalb der Bauzonen im Sinne einer ersten Übersicht zusammenzutragen.

Im Vordergrund steht die Beantwortung folgender Einzelfragestellungen:

- 1 In Bezug auf welche raumplanerischen Ziele bestehen aus ökonomischer Sicht Fehlanreize?
- 2 Wie ist der Wirkungsmechanismus dieser Fehlanreize in der Theorie ausgestaltet?
- 3 Wie ist die ökonomische Relevanz der Fehlanreize einzuschätzen?
- 4 Welche konkreten Beispiele zu welchen Fehlanreizen gibt es?

Ein weiteres, gewissermassen implizites Ziel dieser Studie ist es, den Begriff 'Fehlanreiz' im Kontext der Fragestellungen rund um das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu systematisieren und bezüglich seiner ökonomischen und juristischen Dimension einzuordnen.

## 1.3 AUFBAU UND METHODIK

Für die Beantwortung der mit der Zielsetzung verbundenen Einzelfragstellungen ist die Übersichtsstudie wie folgt aufgebaut:

Im Zentrum von **Kapitel 2** stehen die Überlegungen, auf welchen Zielgegenstand bzw. auf welche raumplanerischen Ziele hin die Analyse auszurichten bzw. abzugrenzen ist (vgl. Kap. 2.1). Des Weiteren soll der Begriff 'Fehlanreiz' im Kontext der vorliegenden Untersuchung näher definiert werden. Hierzu wird eine Systematisierung vorgestellt, welche dazu dient, nichtintendierte, ökonomische Fehlanreize von anderen Vorgängen im Zusammenhang mit der Frage der Nutzungen ausserhalb der Bauzonen abzugrenzen (vgl. Kap. 2.2).

Gegenstand von **Kapitel 3** ist die Übersicht sowie Analyse dreier zentraler Bereiche mit potentiellen Fehlanreizen (vgl. Kap. 3.1 bis 3.3). Die Analyse umfasst dabei jeweils die Beschreibung der (theoretischen) Wirkungsmechanismen und eine Illustration anhand von Beispielen. Zudem werden die politisch-administrativen Wirkungsebenen abgeklärt und die Zusammenhänge mittels der in Kap. 2.2 erstellten Systematisierung vom Typ her verortet und geprüft, ob es sich auch aufgrund der Praxis um einen systemischen Fehlanreiz handelt. Ergänzend dazu werden am Ende dieses Kapitels weitere (Politik-) Bereiche kurz thematisiert, die zu einer Ausweitung baulicher Nutzungen ausserhalb der Bauzonen beitragen können (vgl. Kap. 3.4).

In **Kapitel 4** werden die zentralen Erkenntnisse aus der Analyse zu den Fehlanreizen zusammengetragen und Vertiefungsvorschläge vorgelegt. Diese Vorschläge sollen zusammen mit der gesamten Übersichtsstudie dem ARE als Grundlage für die weitere Diskussion und Auseinandersetzung mit dem Thema 'Fehlanreize im Nichtbaugebiet' dienen.

Bezüglich der **Methodik** verfolgt die Studie angesichts bislang noch kaum vorliegender Untersuchungen zu diesem Thema in erster Linie einen deskriptiv-analytischen Ansatz unter Verwendung illustrativer Fallbeispiele. Die Zusammenstellung dieser Beispiele hat jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit, wodurch der Untersuchung hauptsächlich ein explorativer Charakter zukommt.



## 2 GEGENSTAND UND ABGRENZUNG

### 2.1 ZIELGEGENSTAND

Der raumplanerische Zielgegenstand leitet sich aus Art. 1 Abs. 1 des RPG ab. Es handelt sich dabei um die beiden Grundsätze der schweizerischen Raumplanung, wonach Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen haben, dass

- 1 der Boden haushälterisch genutzt und
- 2 das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird.

Aufgrund der Aufgabe dieser Übersichtsstudie, potentielle oder bestehende Fehlanreize zu analysieren, die zu einer Ausweitung des Bauens im Nichtbaugebiet beitragen, liegt der Fokus und damit der **primäre Zielgegenstand** bei der **Aufrechterhaltung der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet**. Das heisst, diese **Trennung soll nicht** durch nichtintendierte (ökonomische) Zusammenhänge – sprich Fehlanreize – **unterwandert** werden. Die Ausrichtung auf diesen einen Zielgegenstand ist unter anderem damit zu begründen, als dadurch weitere raumplanerische Ziele wie bspw. die Begrenzung der Zersiedelung oder der Erhalt von Kulturland abgedeckt werden. Bei diesen abgeleiteten Zielen handelt es sich um raumplanerische Ziele, die untereinander weitgehend widerspruchsfrei sind.<sup>3</sup>

Aufgrund der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und deren Aufrechterhaltung ergeben sich in der Folge auch **zwei unterschiedliche Bodenmärkte**, nämlich ein Bodenmarkt innerhalb der Bauzonen und ein Bodenmarkt ausserhalb der Bauzonen. Natürlich liessen sich diese beiden Bodenmärkte noch weiter unterteilen.<sup>4</sup> Mit Blick auf Ziel und Zweck dieser Untersuchung ist in Übereinstimmung mit der Begleitgruppe der Studie diese grobe Differenzierung aber als adäquat zu erachten.

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet und damit die Schaffung verschiedener Bodenmärkte führt zu ausgeprägten Unterschieden auch bezüglich der Bodenpreise (vgl. Abb. 3). Denn der Bodenpreis ergibt sich durch das Nutzungspotential bzw. die diskontierte Grundrente, welche in Abhängigkeit der zugelassenen Bodennutzung erwirtschaftet werden kann (vgl. Wachter 1993, p. 32ff.). Durch die Einschränkungen der baulichen Bodennutzung ergibt sich im Nichtbaugebiet in der Regel ein um Faktoren geringerer Bodenpreis als innerhalb des Baugebiets. Diese tieferen Bodenpreise im Nichtbaugebiet resultieren letztlich aber auch aus den landwirtschaftlichen Ertragsmöglichkeiten.

Bei den mit der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet verbundenen Bodenpreisunterschieden handelt es sich um einen intendierten ökonomischen Zusammenhang, der sich aus den raumplanerischen Zielsetzungen gemäss RPG sowie auch aus jenen aufgrund des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB)<sup>5</sup> ergibt. Gleichzeitig geht mit diesem Preisgefälle auch ein ökonomischer Treiber bzw. Anreiz einher, die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu unterwandern. Die Unterscheidung dieser intendierten Zusammenhänge, Treiber und Anreize von den eigentlichen Fehlanreizen ist Gegenstand der nachfolgenden Systematisierung.

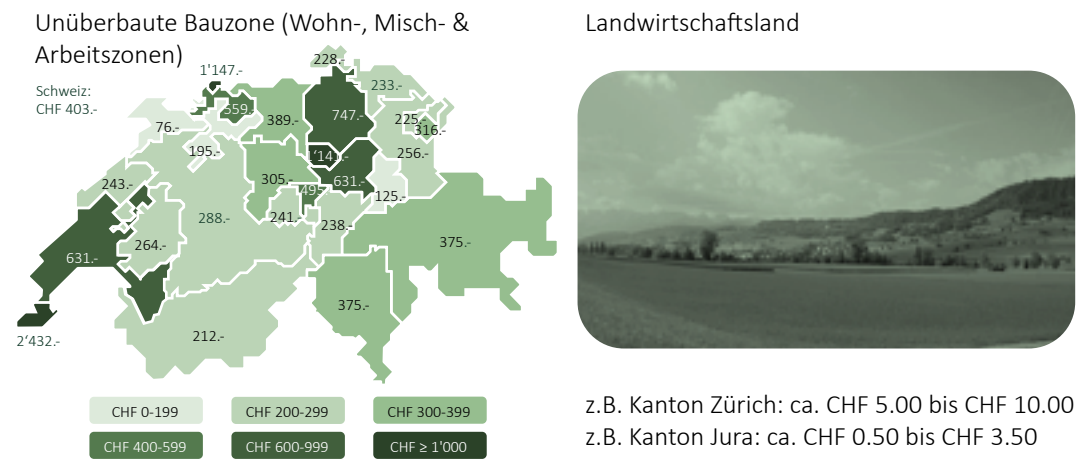
<sup>3</sup> Gleichzeitig enthält das RPG auch untereinander konfligierende raumplanerische Zielsetzungen – z.B. die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung und jener der Wirtschaft, welche teilweise im Widerspruch stehen können. Die Raumplanung hat damit auch den Auftrag, für einen Ausgleich zwischen diesen Zielsetzungen zu sorgen.

<sup>4</sup> So könnten im Nichtbaugebiet z.B. auch Weilerzonen und Streusiedlungsgebiete differenziert werden oder innerhalb der Baugebiete z.B. Wohn-, Arbeits- oder Kernzonen, was wiederum zu einer weiteren Unterteilung der Bodenmärkte führt.

<sup>5</sup> So wird mit dem bäuerlichen Bodenrecht gemäss Art. 1 Abs. 1 BGBB unter anderem bezweckt, dass die Preise für landwirtschaftlich genutzten Boden nicht übersetzt sind.



ABB. 3: BODENPREISE PRO M<sup>2</sup> | 2010

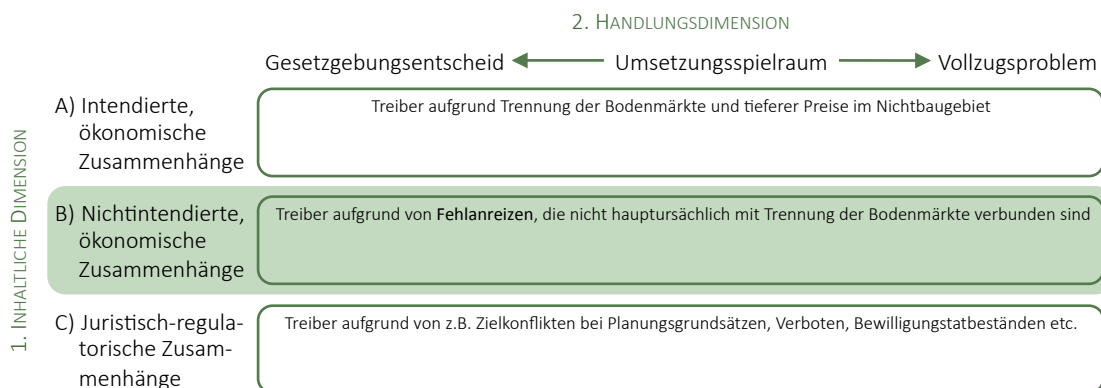


Quelle: B,S,S. 2011 | Darstellung: IWSB 2015

## 2.2 ZUM BEGRIFF 'FEHLANREIZ' UND DESSEN SYSTEMATISIERUNG

Grundsätzlich ist unter einem Fehlanreiz gemäss Definition nach Duden eine Regelung zu verstehen, die eine unerwünschte Handlungsweise oder Entwicklung fördert. Unter diesem Gesichtspunkt könnte der im vorherigen Teilkapitel 2.1 beschriebene Sachverhalt, wonach die Trennung der Bodenmärkte an sich via das Preisgefälle einen Treiber bedeutet, diese Trennung zu unterwandern, eigentlich ebenfalls als 'Fehlanreiz' interpretiert werden. Gleichzeitig ist diese Trennung jedoch raumplanerisch gewollt. Deswegen soll mittels verschiedener Ebenen der Begriff 'Fehlanreiz' für den Kontext dieser Studie und zur Frage des Bauens ausserhalb der Bauzonen eingebettet und verortet werden. Zu diesem Zweck soll in einem ersten Schritt einmal zwischen einer (1) inhaltlichen Dimension und einer (2) Handlungsdimension unterschieden werden (vgl. Abb. 4).

ABB. 4: SYSTEMATISIERUNG TREIBER BZW. FEHLANREIZE BEIM BAUEN IM NICHTBAUGEBIET



Anmerkung: Der grün hinterlegte Bereich steht im Fokus der vorliegenden Arbeit. | Darstellung: IWSB 2015



Die **inhaltliche Dimension** ist vor allem disziplinär geprägt. Es geht einerseits um ökonomische Zusammenhänge, welche auf (intendierten und nichtintendierten) Anreizen beruhende Allokationsmechanismen beleuchten. Andererseits geht es um juristisch-regulatorische Zusammenhänge, welche im Zuge der Definition von Planungsgrundsätzen, Verboten und Geboten etc. zu beachten sind.

Bei der **Handlungsdimension** geht es um die Frage, inwiefern ein Treiber zur Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen durch einen Gesetzgebungsentscheid an sich und damit systemisch bedingt auftritt und inwiefern er mit einem Vollzugsproblem bzw. -defizit verbunden ist. Die Grenzen können dabei fließend sein, da zwischen der Gesetzgebung und dem mangelnden Vollzug häufig auch ein (gewollter) Umsetzungsspielraum besteht.

Im Kontext der vorliegenden Studie stehen die nichtintendierten, ökonomischen Zusammenhänge im Vordergrund (inhaltliche Dimension B in Abb. 4). Das heisst, es geht um Fehlanreize, die nicht hauptsächlich auf die Trennung der Bodenmärkte und somit das Preisgefälle zurückzuführen sind. Vielmehr geht es um nicht gewollte Fehlanreize, welche aufgrund von gesetzlichen Grundlagen, bestehenden Handlungsspielräumen oder auch Vollzugsproblemen die strikte **Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet unterwandern** und zu einer Verlagerung vor allem nichtlandwirtschaftlicher Bodennutzungen ins Nichtbaugebiet beitragen. Damit sind z.B. Wohnnutzungen gemeint, die nicht mehr in einem landwirtschaftlichen Zusammenhang stehen oder gewerbliche Nutzungen im Zuge von nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben.

Juristisch-regulatorische Zusammenhänge können einen weiteren Treiber, der die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet unterwandert, darstellen. Dies bspw. aufgrund von Zielkonflikten bei der Definition von Planungszielen und -grundsätzen und daraus abgeleiteten Verboten und Geboten (insbesondere auch Ausnahmegewilligungen). Die Analyse dieser Sachverhalte ist jedoch vielmehr Aufgabe der Rechtswissenschaften, während die Aufgabe dieser Übersichtsstudie darin besteht, die Problematik aus ökonomischer Sicht zu beleuchten.

Bezüglich der Handlungsdimension interessieren zunächst vor allem die eigentlichen systemischen Fehlanreize aufgrund von Gesetzgebungsentscheiden, die aus ökonomischer Sicht im Nichtbaugebiet vergleichbare Nutzungen oder gleiche Tatbestände wie innerhalb der Bauzonen darstellen, jedoch vorteilhafter behandelt werden.

Thematisiert werden aber auch Treiber im Zuge nichtintendierter ökonomischer Zusammenhänge, die mit Blick auf die Handlungsdimension auf Umsetzungsspielräume oder Defizite beim Vollzug der gesetzlichen Grundlagen<sup>6</sup> zurückzuführen sind und somit nicht einen eigentlichen systemischen Fehlanreiz darstellen. Im Falle von Vollzugsdefiziten dürfte es sich dabei in erster Linie um faktische und weniger um strukturelle Vollzugsdefizite handeln.<sup>7</sup>

Es bleibt anzumerken, dass es nebst den Treibern innerhalb dieser Systematisierung noch weitere Verzerrungen gibt, die zu einer Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen beitragen, jedoch an andere Politikbereiche als die Raumplanung gekoppelt sind und damit gewissermassen ausserhalb des Rasters nach Abb. 4 liegen. Gleichwohl sollen diese als kurzer Abriss ebenfalls Bestandteil der nachfolgenden Analyse sein (vgl. Kap. 3.4).

---

<sup>6</sup> Zur Frage nach dem Vollzugsdefizit in der Schweizer Raumplanung generell vgl. Lendi 1994, p. 21f.

<sup>7</sup> Beim **faktischen Vollzugsdefizit** verfügt das Gesetz zwar über ausreichende Vollzugsmöglichkeiten, aber aufgrund fehlender Ressourcen oder politischer Hemmnisse erfolgt kein oder nur ein teilweiser Vollzug. Beim **strukturellen Vollzugsdefizit** werden durch das Gesetz den Vollzugsverantwortlichen nicht ausreichende Kompetenzen eingeräumt oder es fehlen die erforderlichen Instrumente, damit der Vollzug vorgenommen werden kann.



## 3 POTENTIELLE FEHLANREIZE BEIM BAUEN AUSSERHALB DER BAUZONEN

Hervorgehend aus dem Studium verschiedener planungsrechtlicher Grundlagen lassen sich grob drei Gebiete identifizieren, welche mit nichtintendierten ökonomischen Zusammenhängen bzw. mit potentiellen Fehlanreizen verbunden sind und so zur Unterlaufung der Trennungen von Baugebiet und Nichtbaugebiet beitragen können. Es handelt sich dabei vorab um Fragen

- 1 bei der Erschliessung (Kap. 3.1),
- 2 bei der Besteuerung des Bodens (Kap. 3.2) sowie
- 3 im Umgang mit Planungsmehrwerten (Kap. 3.3).

Der Aufbau der Analyse der genannten Gebiete erfolgt nach einem bestimmten Muster, indem zunächst der Wirkungsmechanismus aus ökonomischer Perspektive diskutiert wird, gefolgt von einer empirischen Überprüfung anhand von Beispielen<sup>8</sup> und der Abklärung der Frage nach der Wirkungsebene hinsichtlich der staatlichen Akteure sowie einer vorläufigen Einschätzung und Verortung innerhalb des Systematisierungsrasters gemäss Abb. 4. Losgelöst von diesen drei Fragekomplexen werden die weiteren Bereiche, die potentielle Fehlanreize bergen bzw. zu Verzerrungen führen als kurze Übersicht im Sinne einer groben Kurzbeschreibung unter Kap. 3.4 thematisiert.

### 3.1 ERSCHLIESSUNG

#### 3.1.1 ERSCHLIESSUNG: WIRKUNGSMECHANISMUS

Zu den zentralen Elementen der Erschliessung einer Parzelle, sei es im Baugebiet oder Nichtbaugebiet, sind die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Strassenverkehrserschliessung sowie die Stromversorgung zu zählen (vgl. dazu auch VLP-ASPAN 2013, p. 12). Innerhalb des Baugebiets besteht gemäss Art. 19 RPG eine Erschliessungspflicht durch das Gemeinwesen, welches die Erschliessungskosten zumindest teilweise auf die Grundeigentümer überwälzen kann.

Ausserhalb der Bauzonen besteht seitens des Gemeinwesens keine Erschliessungspflicht. Das heisst, allfällige Erschliessungskosten sind grundsätzlich von den privaten Grundeigentümern zu tragen. Explizit regelt Art. 43a Bst. c der Raumplanungsverordnung (RPV), dass bei (nicht zonenkonformen) Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen höchstens geringfügige Erweiterungen der bestehenden Erschliessung notwendig sein dürfen und dass sämtliche Infrastrukturkosten und damit auch die Erschliessungskosten, die im Zusammenhang mit der bewilligten Nutzung anfallen, durch den Eigentümer zu finanzieren sind. Dies erfolgt teilweise in Form von Weggenossenschaften, welche für eine allfällige Erstellung, heute aber eher für Unterhalt und Betrieb der Erschliessung aufkommen.

Aus theoretischer Sicht bestehen bei der Erschliessung drei nichtintendierte ökonomische Zusammenhänge, die zu einer Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen beitragen und damit die Unterwanderung der Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet begünstigen können.

---

<sup>8</sup> Die nachfolgenden Beispiele resultieren unter anderem aufgrund von Erläuterungen durch die kontaktierten Fachpersonen (vgl. Anhang Tab. 4) und dienen in erster Linie der Illustration. Aus Datenschutzgründen sind die Beispiele teilweise nur grob bzw. in anonymisierter Form dargestellt.



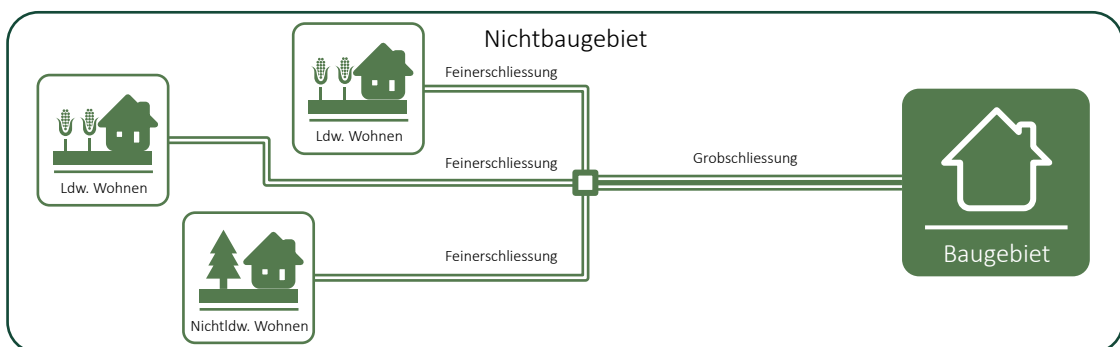
### 1) Kostenanlastung Durchschnittskosten statt Grenzkosten:

Zwischen den Kosten für Erstellung, aber auch Unterhalt und Betrieb der Erschliessung sowie den Siedlungsstandorten ausserhalb der Bauzonen besteht ein enger Zusammenhang: Weniger periphere Standorte verursachen geringere Investitions- und Betriebskosten als peripherere Standorte – das heisst, die Grenzkosten können stark variieren. Die Kostenanlastung ist jedoch häufig lückenhaft, indem für die Berechnung der Beiträge unter den einzelnen Grundeigentümern ausserhalb der Bauzonen auf die – insbesondere bei peripheren Standorten – tieferen Durchschnittskosten (DK) statt auf die in diesen Fällen höheren Grenzkosten (GK) abgestellt wird. Das bedeutet, dass das sehr periphere Wohnen ausserhalb der Bauzonen vergleichsweise günstiger kommt, als mit Blick auf die effektiv ausgelösten Kosten auf Basis der GK. Näherungsweise versucht man dieses Problem zu lösen, indem man mit Hilfe von Perimeterreglementen die Grundstücke mittels Ersatzgrössen in Klassen unterteilt und so die Durchschnittskosten gewichtet, um auf diese Weise die effektiven Grenzkosten besser abbilden und anlasten zu können. Die Klassen werden dabei aufgrund von Kriterien wie Lage des Grundstücks, Grösse des Grundstücks, Länge des Anstosses etc. definiert. Je höher die Werte für diese Kriterien und damit die Klasse des Grundstücks ausfallen, desto höher ist der zu entrichtende Erschliessungskostenbeitrag durch den Grundeigentümer (vgl. z.B. Regierungsrat des Kantons Luzern 2014). Wenn die Gewichtung der Grundstücke mittels Klassen jedoch zu ungenau ist und die Grenzkosten nicht hinreichend abgebildet sind, bleibt die Kostenanlastung unvollständig.

### 2) Finanzierung über allg. Steuermittel:

Die Erschliessungskosten ausserhalb der Bauzonen können je nachdem auch von der öffentlichen Hand mitgetragen werden. Dies mit der Begründung, dass ein (z.B. aus Umweltschutzgründen) öffentliches Interesse an der Erstellung dieser Infrastrukturen besteht. So können Gemeinden und Kanton bspw. die Finanzierung von Zubringerinfrastrukturen (Groberschliessung) übernehmen, welche die Feinerschliessung ausserhalb der Bauzonen durch die privaten Grundeigentümer ermöglichen (vgl. Abb. 5). Mit Blick auf das Bauen ausserhalb der Bauzonen ist dies jedoch insofern problematisch, als dadurch die Erschliessungsinfrastrukturkosten nicht vollumfänglich von den Grundeigentümern getragen werden müssen und ein Teil der Erschliessung ausserhalb der Bauzonen durch allgemeine Steuergelder mitfinanziert bzw. subventioniert wird (vgl. dazu auch Kap. 3.4.1).

ABB. 5: ILLUSTRATION ERSTELLUNG ZUBRINGER DURCH GEMEINDE FÜR FEINERSCHLISSUNG AUSSERHALB DER BAUZONEN



Darstellung: IWSB 2015



### 3) Soziale Infrastruktur/Schülertransporte:

Bezüglich der Erschliessung von 'sozialer Infrastruktur' in Form von Schülertransporten besteht ein verfassungsrechtlicher Anspruch. Gemäss Art. 62 Bundesverfassung (BV) umfasst der unentgeltliche Grundschulunterricht auch den Schülertransport (sofern der Schulweg als unzumutbar erscheint), ohne dass die Grundeigentümer dafür aufkommen müssen. Dieser Anspruch wird insbesondere auch im Nichtbauggebiet häufig ausgeübt, da dort die Unzumutbarkeit des Schulwegs aufgrund der Abgeschiedenheit der Wohnstandorte sehr oft gegeben ist. Hier wie bspw. auch bei der mobilen Betagten-/Krankenbetreuung erfolgt keine vollumfängliche Kostenanlastung und damit eine Umgehung des Verursacherprinzips, indem diese Erschliessungen ausserhalb der Bauzonen durch allgemeine Steuermittel über Gemeindebeiträge (mit-) finanziert werden.

Der Wirkungsmechanismus in allen drei geschilderten Fällen im Bereich der Erschliessung bedeutet eine Verletzung des fiskalischen Äquivalenzprinzips (vgl. Olson 1969). Durch die partielle Abwälzung der Kosten auf Dritte ist die Kongruenz zwischen Nutzniesser und Kostenträger nicht gewährleistet, wodurch sogenannte Nutzen-Spillovers entstehen.

Das heisst, die effektiven Erschliessungskosten werden durch die Grundeigentümer ausserhalb der Bauzonen teilweise externalisiert. Die bauliche Bodennutzung ausserhalb der Bauzonen generiert gewisse Erschliessungskosten, die von Dritten bzw. der Allgemeinheit getragen werden. Dadurch wird vor allem die periphere bauliche Bodennutzung begünstigt und damit der Trennung von Baugebiet und Nichtbauggebiet bis zu einem gewissen Grad entgegengewirkt.

### 3.1.2 ERSCHLIESSUNG: BEISPIELE

In der Praxis zeigt sich, dass insbesondere **Fall 2 (Finanzierung über allg. Steuermittel)** immer wieder zu beobachten ist. So werden bspw. im **Kanton Luzern** gemäss Angaben der zuständigen kantonalen Fachstellen häufig zonenkonforme Bauten im Nichtbauggebiet bei der Erschliessung durch öffentliche Mittel der Gemeinden, des Kantons und teilweise auch des Bundes unterstützt. Bei der Mehrheit dieser unterstützten Erschliessungsprojekte handelt es sich im Falle des Kantons Luzern um Sanierungen bestehender Strassen. Der Kostenteiler bewegt sich dabei meistens in folgender Grössenordnung:

- Private Grundeigentümer/Weggenossenschaften: 40%-50%
- Gemeinde: 10%-50%
- Kanton und Bund: 0%-50%

Vereinzelt können die Anteile für die privaten Grundeigentümer aber auch deutlich darunter liegen. Dies vor allem dann, wenn Investitionshilfen (à fonds perdu-Beiträge) für Strukturverbesserungen geltend gemacht werden können. So haben anlässlich eines Beispiels aus der Gemeinde Escholzmatt-Marbach, bei dem die Strassenzufahrten für zwei zonenkonforme Parzellen ausgebaut werden sollen, die beiden privaten Grundeigentümer bzw. landwirtschaftlichen Gewerbebetriebe voraussichtlich<sup>9</sup> lediglich 15% selbst zu tragen.

Auch im Falle von Erschliessungsprojekten zur Wasserversorgung sind die Beiträge von Gemeinde und Kanton teilweise deutlich höher. Begründet werden diese höheren Finanzierungsbeiträge seitens der öffentlichen Hand mit einem öffentlichen Interesse zwecks Strukturverbesserung.

---

<sup>9</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie befand sich genanntes Erschliessungsprojekt noch in der Planaufgabe.





Im Falle eines nichtzonenkonformen Anrainers ausserhalb der Bauzonen (nichtlandwirtschaftliches Wohnen) wird im Rahmen einer Erstellung oder Sanierung der Erschliessungsinfrastruktur dessen Anteil an den Erschliessungskosten als separater Perimeterbeitrag berechnet. Nichtzonenkonforme Anrainer sind grundsätzlich nicht berechtigt zu einer partiellen Kostenübernahme durch die öffentliche Hand. In Abhängigkeit dessen, wie gut oder wie schlecht dieser Perimeterbeitrag die effektiven Grenzkosten dieser Anrainer abzubilden vermag, könnten insbesondere jene an peripheren Standorten (und mit hohen Grenzkosten) bis zu einem gewissen Grad von einer Kostenübernahme durch die öffentliche Hand profitieren.<sup>10</sup>

Als Beispiel für den **Fall 3 (Soziale Infrastruktur/Schülertransporte)** kann ein Verwaltungsgerichtsentcheid des Kantons Bern bei der **Gemeinde Guggisberg** beigezogen werden.<sup>11</sup> Die Eltern eines Kindes verlangten von der Gemeinde den kostenlosen Schultransport in Anlehnung an Art. 62 BV. Dabei spielt das Kriterium der Zumutbarkeit des Schulwegs eine zentrale Rolle. Ist dieser nicht zumutbar – was insbesondere bei Wohnstandorten im Nichtbaugebiet der Fall ist –, so muss die Gemeinde für die Betriebskosten der Schülertransporte aufkommen. Die Grundeigentümer/Eltern können zur Finanzierung dieser Kosten nicht beigezogen werden.

### 3.1.3 ERSCHLIESSUNG: WIRKUNGSEBENEN UND ZWISCHENFAZIT

Die im Bereich der Erschliessung auftretenden nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge können sich in den Fällen 1) und 2) sowohl auf die Wohnnutzung als auch auf die gewerbliche Nutzung ausserhalb der Bauzonen beziehen (vgl. Tab. 1). Demgegenüber ist Fall 3) nur bei Wohnnutzungen relevant.

Bezüglich der politisch-administrativen Ebenen ist mehrheitlich die kommunale Ebene betroffen. Im Falle von 1) 'Kostenanlastung auf Grundlage der DK statt der GK' besteht auch ein Fehlanreiz innerhalb der Körperschaft – sprich innerhalb (bzw. zwischen einzelnen Genossenschaftern) der Weggenossenschaft.

TAB. 1: ERSCHLIESSUNG AUSSERHALB DER BAUZONEN NACH NUTZUNG UND EBENE

Art nichtintendierter ökonomischer Zusammenhang	Nutzung	Ebene
1) Kostenanlastung auf Grundlage der Durchschnittskosten statt Grenzkosten	Wohnen/ Gewerbe	Gemeinde/Weggenossenschaften
2) (Partielle) Finanzierung über allgemeine Steuermitteln für 'Zubringerinfrastrukturen'	Wohnen/ Gewerbe	Bund/Kanton/ Gemeinde
3) Soziale Infrastruktur/Schülertransporte	Wohnen	Gemeinde

Bezogen auf die in Kap. 2.2 vorgestellte Systematisierung stellt sich nun die Frage, bei welchen der drei nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge es sich um einen systemischen Fehlanreiz handelt. Aufgrund der theoretischen Analyse und den Erfahrungen anhand der Beispiele und Schilderungen aus der Praxis ist bei den Fällen 1) und 2) tendenziell nicht von einem eigentlichen systemischen Fehlanreiz

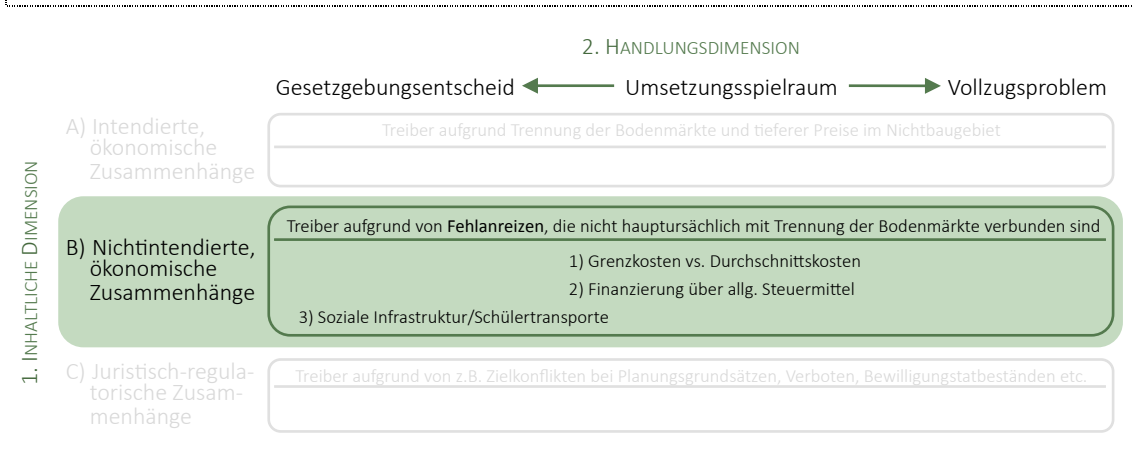
<sup>10</sup> Gleichzeitig ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Perimeterbeitragsberechnung ein komplexes Feld darstellt und dabei immer auch ein gewisser Handlungsspielraum seitens der öffentlichen Hand besteht.

<sup>11</sup> Vgl. VGE-BE vom 11.11.2001 (Guggisberg BE).



auszugehen (vgl. Abb. 6). Vielmehr ist von einem gewissen Umsetzungsspielraum auszugehen, der sich zwischen Gesetzgebung und Vollzug auftut.

ABB. 6: VERORTUNG DER ZUSAMMENHÄNGE IM BEREICH ERSCHLIESSUNG



Darstellung: IWSB 2015

Demgegenüber ist Fall 3) ein gewisser systemischer Fehlanreiz zu attestieren. Es besteht ein Gesetzgebungsentscheid, der zur Unterwanderung der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände beiträgt. Wenngleich formal eigentlich keine Ungleichbehandlung zwischen Baugelände und Nichtbaugelände vorliegt, so liegt aber faktisch bzw. aus ökonomischer Perspektive häufig doch eine Ungleichbehandlung vor, da über die Definition der Unzumutbarkeit mehrheitlich Wohnstandorte ausserhalb der Bauzonen betroffen sind.

Eine Abschätzung der quantitativen Relevanz ohne vertiefende Analyse ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig. Bezüglich Fall 3) dürfte das 'Unterwanderungspotential' nicht allzu hoch sein. Höher ist die quantitative Relevanz bei Fall 2) einzuschätzen. Generell ist festzuhalten, dass die nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge bei der Erschliessungsfrage nicht allein ausschlaggebend sind zur Unterwanderung der Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände. In der Summe mit anderen Treibern tragen sie aber mit zur Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen bei.

### 3.2 BESTEUERUNG

Die Besteuerung von Boden im Nichtbaugelände bzw. in der Landwirtschaftszone unterscheidet sich deutlich von jener im Baugelände. Gleichzeitig liegt die Bodenbesteuerung in der Hoheit der Kantone und Gemeinden und präsentiert sich damit sehr heterogen. Im Kontext der Bodenbesteuerung sind folgende Begrifflichkeiten von wesentlicher Bedeutung:

**Liegenschaftssteuer oder Grundsteuer:** Diese Steuer wird kantonale oder kommunale auf das Grundeigentum erhoben, wobei der im Grundbuch eingetragene Eigentümer steuerpflichtig ist. Allerdings wird die Liegenschaftssteuer von den Kantonen sehr uneinheitlich erhoben. So verzichten einige Kantone (AG, BL, GL, SO, SZ, ZG, ZH) auf eine Liegenschaftssteuer und erheben stattdessen nur eine Vermögenssteuer auf Liegenschaften (siehe unten). Das jährliche Aufkommen der Liegenschaftssteuer beträgt ca. 1 Mrd. CHF (WSL 2010, p. 35).



**Vermögenssteuer auf Liegenschaften:** In allen Kantonen und Gemeinden wird bei natürlichen Personen eine Vermögenssteuer auf Liegenschaften erhoben. Deren jährliches Aufkommen liegt in der Grössenordnung von rund 2 Mrd. CHF (WSL 2010, p. 36). Massgeblich ist dabei der Steuerwert der Liegenschaft, dessen Berechnungsweise jedoch unterschiedlich sein kann. In jenen Kantonen die nebst der Vermögenssteuer auf Liegenschaften auch eine Liegenschaftssteuer kennen, kann diese jedoch als Aufwand bei den Abzügen geltend gemacht werden.<sup>12</sup>

**Katasterwert:** Dieser Wert entspricht dem amtlichen (geschätzten oder berechneten) Wert einer Liegenschaft und wird als Grundlage für die Besteuerung beigezogen. Der Katasterwert beruht dabei auf dem Verkehrswert oder dem Ertragswert (siehe unten). Die Neuschätzung des Katasterwerts kann bspw. bei einer Handänderung erfolgen. Nach einer gewissen Zeit bzw. periodisch werden alle Katasterwerte – auch wenn die Eigentumsverhältnisse unverändert sind – neu geschätzt. Im Falle des Kantons Luzern ist dies bspw. spätestens nach 15 Jahren der Fall.<sup>13</sup>

**Verkehrswert:** Der Verkehrswert reflektiert den Preis, welcher beim Verkauf oder Kauf einer Liegenschaft unter normalen (Markt-) Verhältnissen erzielt wird. Häufig liegt der effektive Kauf- oder Verkaufspreis auch über dem Verkehrswert – dann, wenn es sich um sogenannte 'Liebhaberobjekte' handelt. Dies ist vor allem oft auch ausserhalb der Bauzonen beim nichtlandwirtschaftlichen Wohnen der Fall.

**Ertragswert:** Dieser Wert entspricht in Abhängigkeit der vorgenommenen Nutzung dem kapitalisierten Ertrag aus einer Liegenschaft. Er liegt in der Regel deutlich unter dem Verkehrswert.<sup>14</sup>

### 3.2.1 BESTEUERUNG: WIRKUNGSMECHANISMUS

Grundsätzlich erfolgt die Besteuerung von Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen bzw. in Landwirtschaftszonen gemäss Vorgaben des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (Art. 10 BGG) sowie des Steuerharmonisierungsgesetzes (Art. 14 Abs. 2 StHG). Demnach werden Boden und Liegenschaften bzw. land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke zum (landwirtschaftlichen) Ertragswert bewertet.<sup>15</sup> Demgegenüber werden Liegenschaften innerhalb der Bauzonen meist zum Verkehrswert bewertet und besteuert.<sup>16</sup>

Innerhalb einer gewissen Bandbreite präsentiert sich die Situation beim nichtlandwirtschaftlichen Wohnen ausserhalb der Bauzonen. Grundsätzlich unterstehen ausschliesslich nichtlandwirtschaftliche Grundstücke ausserhalb der Bauzonen nicht dem BGG. Sie müssen nicht zwingend nach dem Ertragswert besteuert werden.

Demgegenüber werden Grundstücke mit gemischter Nutzung, die im Grundbuch mit einem landwirtschaftlichen sowie einem nichtlandwirtschaftlichen Teil eingetragen sind, auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 3 BGG und somit nach dem Ertragswert besteuert, der sich aus dem Teil der landwirtschaftlichen

<sup>12</sup> Netto resultiert daraus dennoch eine Mehrbelastung gegenüber jenen Kantonen, die nur eine Vermögenssteuer auf Liegenschaften haben, da die Liegenschaftssteuer nur als Aufwand auf das steuerbare Einkommen oder Vermögen abgezogen werden kann.

<sup>13</sup> Schatzungsgesetz, SRL Nr. 626, § 8, Abs. 1.

<sup>14</sup> Die Differenz zwischen Verkehrs- und Ertragswert kann unter anderem auch zustande kommen, wenn das Nutzungspotential nicht hinreichend genutzt wird und der Ertrag dadurch geringer ausfällt als er sein könnte.

<sup>15</sup> Als besonders problematisch unter dem Aspekt der Baulandhortung ist der Umstand zu erachten, wenn an sich eingezontes, aber noch nicht überbautes Bauland weiterhin landwirtschaftlich genutzt wird, jedoch nur zum (landwirtschaftlichen) Ertragswert versteuert wird.

<sup>16</sup> Ausgenommen davon sind in einigen Kantonen renditeorientierte Mietliegenschaften, welche teilweise auch nach dem (Miet-) Ertragswert bewertet werden.



und dem Teil der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung ergibt. Ebenso werden nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe gemäss Art. 24b RPG nach dem Ertragswert erfasst (BLW 2003, p. 15f.).

Wenn nun ausserhalb der Bauzonen eine nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung auf einem Grundstück mit gemischter Nutzung bzw. eine nebenbetriebliche Gewerbenutzung zum Ertragswert besteuert wird, so ergeben sich im Vergleich zu an sich gleichen Nutzungsarten innerhalb der Bauzonen – wo nach Verkehrswert bewertet wird – erhebliche Unterschiede bei der steuerlichen Belastung. Der Ertragswert wieder spiegelt in diesen Fällen nicht den tatsächlichen Verkehrs- oder Marktwert für diese nichtlandwirtschaftlichen Zwecke und liegt deutlich unter diesem.

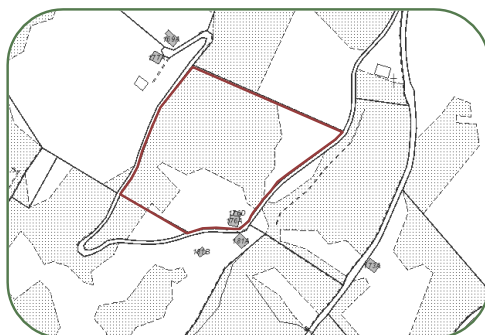
Der Wirkungsmechanismus spielt dahingehend, als die bauliche Flächeninanspruchnahme nebst anderen Faktoren zum Teil auch von der Höhe der Liegenschaftsbesteuerung abhängt. Wenn diese ausserhalb der Bauzonen für an sich aus ökonomischer Sicht vergleichbare Nutzungsarten wie innerhalb der Bauzonen geringer ist, so wird das Bauen ausserhalb der Bauzonen vergleichsweise attraktiver. Dies generiert einen nichtintendierten ökonomischen Zusammenhang, welcher zur Unterwanderung der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet beiträgt. Für Grundeigentümer ausserhalb der Bauzonen besteht ein gewisser Anreiz, unter günstigeren steuerlichen Bedingungen eine Wohnnutzung (z.B. über den Eigenbedarf hinaus für eine Vermietung an Dritte) oder gewerbliche Nutzung vorzunehmen. Aufgrund der geringeren Kosten wird in der Tendenz i) die Nachfrage nach baulichen Nutzungen ausserhalb der Bauzonen generell gefördert, und ii) fallweise die bauliche Flächeninanspruchnahme auf einer Parzelle im Nichtbaugebiet höher ausfallen, als bei einer vergleichbaren Nutzung innerhalb der Bauzone.

### 3.2.2 BESTEUERUNG: BEISPIELE

In der Praxis wurden erhebliche Unterschiede zwischen dem ursprünglich aus einer Ertragswertschätzung herrührenden Katasterwert von Bauten ausserhalb der Bauzonen und dem Verkehrswert gefunden. Bei diesen Bauten handelt es sich häufig um Zweitwohnungen.

Zur Veranschaulichung des Unterschieds soll ein – aus Datenschutzgründen – anonymisiertes Beispiel aus dem Tessin dienen. Es handelt sich um eine Parzelle mit einer Rusticobaute mit einem kleinen Anbau (vgl. Abb. 7).

ABB. 7: BEISPIEL BESTEUERUNG EINES RUSTICO IM KANTON TESSIN



— Grenze Beispielparzelle



Symbolbild

Quelle: Misurazione ufficiale on-line TI 2015 | Darstellung: IWSB 2015



Grundstück und Gebäude weisen folgende Grössen auf:

- Parzelle Gesamtfläche: 9'700 m<sup>2</sup>
- Ausgebaute Wohnfläche: ca. 80 m<sup>2</sup>

Der amtliche Katasterwert, auf dessen Basis die Liegenschaft versteuert wird, beträgt CHF 26'900, während sich der Eigenmietwert auf CHF 1'200 p.a. beläuft. Der Verkehrswert bzw. der Marktwert dieser Liegenschaft liegt hingegen deutlich höher. Der Eigentümer schätzt den Wert auf der Grundlage vergleichbarer Rustici auf CHF 300'000 bis 360'000.<sup>17</sup>

Ein anderes Beispiel, wo aufgrund der vorgängigen theoretischen Überlegungen zum Wirkungsmechanismus ein grosser Unterschied aufgrund der Diskrepanz zwischen Ertragswert- und Verkehrswertbesteuerung auftreten kann, ist die Situation im Falle eines **abparzellierten landwirtschaftlichen Wohngebäudes**. Angenommen, der Eigentümer eines zonenkonformen Grundstücks ausserhalb der Bauzonen gibt seine Erwerbstätigkeit als Landwirt auf, so würde das Grundstück, wenn es für die Landwirtschaft auch anderweitig nicht mehr benötigt wird, nicht mehr dem BGGB unterstehen und abparzelliert.<sup>18</sup> Das heisst, es besteht keine zonenkonforme Nutzung mehr. Hierbei stellt sich nun ebenfalls die Frage nach der Besteuerung.

Nach Auskunft des Amtes für Raumentwicklung des **Kantons Zürich** sollte im Falle einer Abparzellierung und anschliessenden Nutzung als nichtlandwirtschaftliches Wohnen (Erstwohnung) durch die Gemeindesteuerämter eigentlich zwingend eine Neubewertung nach dem Verkehrswert für eine ergänzende Vermögensbesteuerung vorgenommen werden. Das heisst, in der Praxis ergibt sich im Falle des Kantons Zürich bei ausschliesslich nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken ausserhalb der Bauzonen in der Regel keine Diskrepanz mehr aufgrund einer tieferen Ertragswertbesteuerung.<sup>19</sup> Weniger eindeutig ist die Situation bei gemischten Nutzungen mit einem landwirtschaftlichen sowie einem nichtlandwirtschaftlichen Teil. Hier kann auch in der Praxis eine Ungleichbehandlung auftreten, indem z.B. nicht mehr benötigter Wohnraum für nichtlandwirtschaftliches Wohnen vermietet wird (nichtlandwirtschaftlicher Teil der Nutzung) und so ausserhalb der Bauzonen günstiger besteuert wird als innerhalb der Bauzonen.

---

<sup>17</sup> Diese Abweichungen, im konkreten Beispiel um einen Faktor von > 10, können unterschiedliche Ursachen haben, die im Rahmen einer weiteren Vertiefung noch zu untersuchen wären. Nebst dem Steuerrecht und dessen Vollzug kommt auch das Bau- und Planungsrecht, insbesondere das Baupolizeirecht in Frage: Das Steuerrecht stützt sich auf die rechtmässig bewilligte Nutzung ab. Nutzungen, die nicht bewilligt wurden, werden steuerlich nicht erfasst, selbst dann, wenn sie jahrelang ausgeübt werden. Bei einem illegal als Ferienhaus genutzten Stall kann der Ertragswert der faktischen Nutzung daher sehr hoch sein, während der Wert der rechtmässig bewilligten Baute sogar negativ sein kann – nämlich dann, wenn die illegale Baute beseitigt werden müsste und dabei Abbruchkosten anfallen. Zeigt es sich, dass ausserhalb der Bauzonen die Chance merklich grösser ist, dass illegale Bauten oder Nutzungen unerkannt bleiben, oder dass es merklich länger dauert, bis deren Beseitigung rechtskräftig angeordnet und faktisch vollzogen ist, so könnte daraus ein weiterer nichtintendierter ökonomischer Zusammenhang resultieren (vgl. dazu auch Kap. 3.4.4).

<sup>18</sup> Seitens der Grundeigentümer besteht mitunter auch Interesse an einer Abparzellierung aufgrund der höheren Belehnmöglichkeiten von Grundstücken. Im Gegensatz zu nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken können gemäss Art. 73 Abs. 1 BGGB landwirtschaftliche Grundstücke nur maximal bis zum um 35% erhöhten Ertragswert mit Grundpfandrechten (Hypotheken) belastet werden.

<sup>19</sup> Inwiefern diese Praxis auch in anderen Kantonen zum Tragen kommt und nichtlandwirtschaftliches Wohnen nicht gleich behandelt wird wie landwirtschaftliches Wohnen, müsste im Rahmen einer Vertiefung dieser Übersichtsstudie und vollständigen Abklärung über alle Kantone erfolgen.



### 3.2.3 BESTEUERUNG: WIRKUNGSEBENEN UND ZWISCHENFAZIT

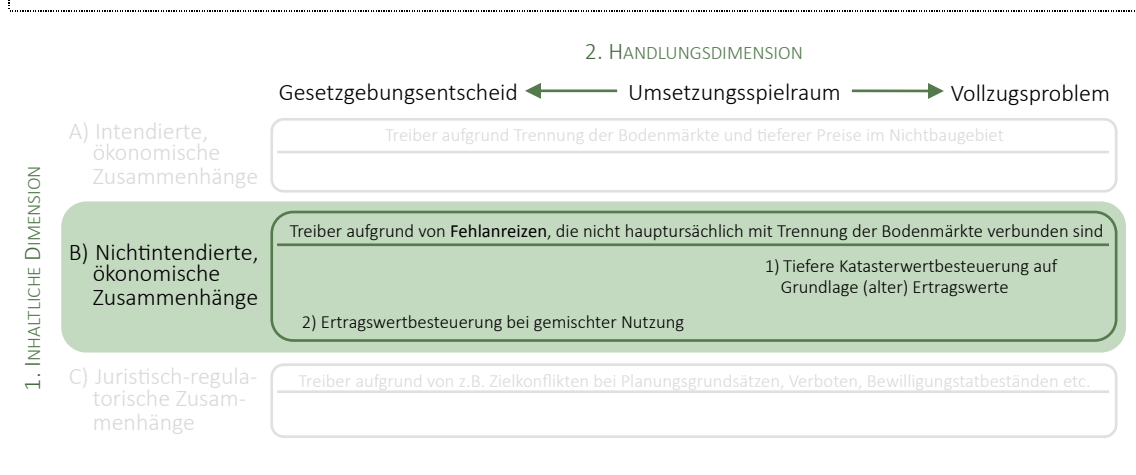
Die im Bereich der Besteuerung auftretenden nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge sind hauptsächlich bei Wohnnutzungen ausserhalb der Bauzonen zu verorten (vgl. Tab. 2). Bei der Frage nach der politisch-administrativen Ebene ist sowohl die kommunale als auch die kantonale Ebene involviert.

TAB. 2: BESTEUERUNG AUSSERHALB DER BAUZONEN NACH NUTZUNG UND EBENE

Art nichtintendierter ökonomischer Zusammenhang	Nutzung	Ebene
1) Tiefere Katasterwertbesteuerung auf Grundlage (alter) Ertragswerte bei Liegenschafts- bzw. Vermögenssteuer auf Liegenschaften	Wohnen	Kanton/ Gemeinde
2) Ertragswertbesteuerung bei gemischter Nutzung (v.a. Wohnnutzungsteil) bei Liegenschafts- bzw. Vermögenssteuer auf Liegenschaften	Wohnen	Kanton/ Gemeinde

Die Abklärungen aufgrund von Gesprächen mit kantonalen Fachstellen sowie die Beispiele lassen darauf schliessen, dass bei Fall 1) steuerrechtlich ein gewisser Spielraum bzw. tendenziell gar ein Vollzugsproblem besteht, aber kein systemischer Fehlanreiz (vgl. Abb. 8). Gemäss Gesetzgebungsentscheid unterstehen ausschliesslich nichtlandwirtschaftliche Grundstücke ausserhalb der Bauzonen nicht dem BGGB und damit nicht der Ertragswertbesteuerung. Offen ist noch, wie weit die Ursache der im Rustico-Beispiel aufgezeigten Unterschiede im Baupolizeirecht liegen könnten.<sup>20</sup>

ABB. 8: VERORTUNG DER ZUSAMMENHÄNGE IM BEREICH BESTEUERUNG



Darstellung: IWSB 2015

Demgegenüber ist bei Fall 2) – vorbehaltlich einer weiteren Vertiefung – von einem gewissen systemischen Fehlanreiz auszugehen. Aufgrund der bestehenden Gesetzgebung besteht ein Fehlanreiz, die Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände zu unterwandern.

<sup>20</sup> Vgl. Fussnote 17.



Auch im Bereich der Besteuerung ist eine Abschätzung der quantitativen Relevanz ohne vertiefende Analyse zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig. Bezüglich Fall 1) ist aufgrund der anekdotischen Evidenz durchaus von einem erheblichen 'Unterwanderungspotential' auszugehen, wobei noch weiter abzuklären wäre, ob das Hauptproblem im Bereich des Steuerrechts oder des Baupolizeirechts liegt.

### 3.3 PLANUNGSMEHRWERTE

#### 3.3.1 PLANUNGSMEHRWERTE: WIRKUNGSMECHANISMUS

Planungsmehrwerte werden durch planerische Massnahmen der öffentlichen Hand generiert, dies insbesondere im Rahmen der Nutzungsplanung, bei welcher eine für den Grundeigentümer verbindliche parzellenscharfe Nutzungszuweisung vorgenommen wird. Grundsätzlich ist unter einem planerischen Mehrwert der Zuwachs des Bodenwerts zu verstehen, der bei Grundstücken durch diese Massnahmen entsteht. Das heisst, die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten kapitalisiert sich im Bodenpreis.

Die Abschöpfung dieser planerischen Mehrwerte konzentriert sich bislang auf das Baugebiet. Mit der 1. Etappe der Teilrevision des RPG, welche in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, sind die Kantone neu unter Androhung erheblicher Sanktionen (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG) verpflichtet, im Minimum 20% der Mehrwerte bei Neueinzonungen abzuschöpfen. Verschiedene Kantone (z.B. BS, TI, BE | vgl. dazu VLP-ASPAN 2015) sehen aber auch eine Mehrwertabschöpfung bei planungsbedingten Wertzunahmen von Grundstücken aufgrund von Umzonungen sowie Aufzonungen vor.

Planerische Mehrwerte bedeuten unter ökonomischen Gesichtspunkten für die Grundeigentümer eine sogenannte Rente. Der Mehrwert wird nicht durch den Grundeigentümer infolge einer wertschöpfenden Tätigkeit generiert. Vielmehr handelt es sich um einen hoheitlichen Akt, der dem Grundeigentümer zu einem zusätzlichen Einkommen ohne eigenes Zutun verhilft. Diese Windfall Profits stellen einen privaten Gewinn dar. Vor dem Hintergrund einer Gleichbehandlung sowohl bei Mehrwerten als auch Minderwerten (denn in diesen Fällen besteht oftmals eine Entschädigungspflicht durch den Staat) ist die Einführung einer Mehrwertabgabe ökonomisch als sinnvoll zu erachten. Auf diese Weise wird ein Ausgleich der Verteilungswirkungen aufgrund planerischer Massnahmen auf dem Bodenmarkt durch den Staat gewährleistet.

Ökonomisch betrachtet werden unter bestimmten Umständen auch ausserhalb der Bauzonen Planungsmehrwerte generiert. Dabei handelt es sich weniger um Nutzungen in Landwirtschaftszonen, die sich im Rahmen der Zonenkonformität bewegen, oder um Nutzungen, die im Rahmen von Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24b und 24c RPG gewährt werden können. Vielmehr geht es um planerische Tatbestände, die ähnlich wie innerhalb der Bauzonen effektive, neue Nutzungsmöglichkeiten generieren, die vorher nicht bestanden.

Aus theoretischer, ökonomischer Sicht stehen dabei zwei Tatbestände und damit nichtintendierte ökonomische Zusammenhänge bei Planungsmehrwerten im Vordergrund, die zu einer Ausweitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen beitragen:

1) 'Umzonungen' durch Schaffung von Spezialzonen:

Solche effektive, neue Nutzungsmöglichkeiten können durch die Ausscheidung von Spezialzonen ausserhalb der Bauzonen geschaffen werden. Bei den Spezialzonen kann es sich um Speziallandwirtschaftszonen oder Sonderzonen handeln, die bspw. Windenergieanlagen, Golfplätze, Materialabbau oder touris-



tische Transportanlagen etc. ermöglichen sollen. Spezialzonen werden in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich definiert und gehandhabt. Sie überlagern die Landwirtschaftszone oder sind eigenständige Zonen ausserhalb der Bauzonen, gestützt auf Artikel 18 RPG. Durch solche Spezialzonen geschaffene Mehrwerte werden bislang nur in Einzelfällen abgeschöpft (vgl. Abb. 9).

ABB. 9: ILLUSTRATION 'UMZONUNGEN' DURCH SPEZIALZONEN AUSSERHALB DER BAUZONEN



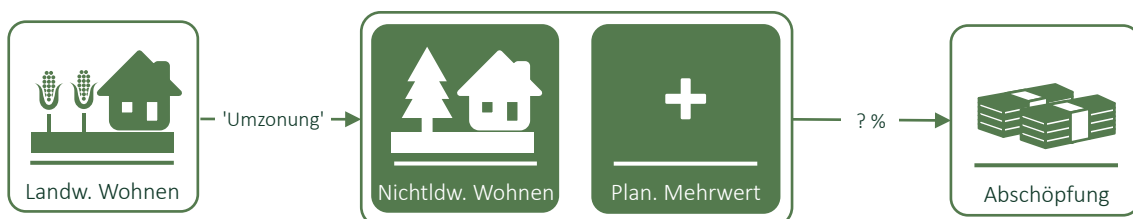
Darstellung: IWSB 2015

Mit der Schaffung von Spezialzonen wird der Grundsatz der Trennung von Bauzonen und Nichtbauzonen aufgeweicht, insbesondere wenn die Spezialzonen isoliert und ohne Siedlungszusammenhang sind.

#### 2) 'Umzonungen' durch Zweckänderung in nichtlandwirtschaftliches Wohnen:

Bei Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24d Abs. 1 RPG (Zweckänderung in nichtlandwirtschaftliches Wohnen) zuvor landwirtschaftlich genutzter Wohnbauten im Rahmen von Abparzellierungen wird ein neuer planerischer Tatbestand geschaffen, welcher vom Potential her zuvor häufig noch nicht oder nur wenig im Bodenpreis abgebildet war. Aus ökonomischer Sicht kommt ein solcher Tatbestand einer Umzonung innerhalb der Bauzonen nahe (vgl. Abb. 10). Während solche Umzonungen innerhalb der Bauzonen je nach Kanton einer Mehrwertabgabe unterstellt sind, ist dies im Nichtbaugebiet bislang kaum der Fall.

ABB. 10: ILLUSTRATION 'UMZONUNGEN' DURCH ZWECKÄNDERUNGEN AUSSERHALB DER BAUZONEN



Darstellung: IWSB 2015

Der Wirkungsmechanismus führt in beiden Fällen dazu, dass aufgrund der nicht vorgenommenen Mehrwertsabschöpfung der vollumfängliche Planungsgewinn ausserhalb der Bauzonen beim Grundeigentümer verbleibt und dadurch die Attraktivität baulicher Neu-, Um- oder Mehrnutzungen im Vergleich zu innerhalb der Bauzonen vergleichsweise erhöht wird.





### 3.3.2 PLANUNGSMEHRWERTE: BEISPIELE

Dass im Falle von Spezialzonen zwar Planungsmehrwerte geschaffen, diese aber nicht abgeschöpft werden, da bislang auf kantonaler Ebene oftmals auch die rechtlichen Grundlagen fehlten, zeigt sich anhand eines Beispiels aus dem **Kanton Fribourg**. Konkret wurde in der Ortschaft Cordast der Gemeinde Gurmels am Siedlungsrand im April 2014 eine neue Spezialzone für Pferdehaltung geschaffen (vgl. Freiburger Nachrichten 2014). Die Schaffung dieser Spezialzone erfolgte vor dem Hintergrund, dass ein Umzug für eine bestehende Pferdehaltung innerhalb der Dorfzone an den Siedlungsrand ermöglicht werden sollte. Die rechtskräftige Spezialzone war bislang eine Landwirtschaftszone und sie unterliegt auch nicht der Mehrwertabgabe. Da es sich bei diesem Beispiel allerdings gemäss Zonennutzungsplan um eine Spezialzone im Sinne einer Bauzone handelt, müsste diese zukünftig auf Grundlage Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG eigentlich einer Mehrwertabschöpfung unterliegen (ein entsprechender Gesetzesentwurf des Kantons Freiburg liegt vor | vgl. VLP-ASPAN, 2015, p. 16).

Die Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Sonderzonen im Nichtbaugelände bzw. ausserhalb von Bauzonen – z.B. bei Windkraftanlagen – kennt bspw. der **Kanton Neuenburg**. Gemäss Art. 34 des Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT/NE) werden Mehrwerte auch im Zuge der Schaffung einer Spezialzone nach Art. 53 LCAT/NE im Umfang von 20% abgeschöpft.

Das Beispiel des **Kantons Jura** zeigt, dass grundsätzlich auch eine Abschöpfung von Planungsmehrwerten wie im oben beschriebenen Fall 2) 'Umzonungen' durch Zweckänderung in nichtlandwirtschaftliches Wohnen denkbar ist. Im Vernehmlassungsvorschlag vom 15. Juli 2013 zum Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT/JU) ist nach Art. 111a Bst. c) LCAT/JU eine Abschöpfung von 30% auch im Nichtbaugelände bei Nutzungsänderungen aufgrund von Ausnahmegewilligungen vorgesehen (vgl. VLP-ASPAN, 2015, p. 19). Ausgenommen davon sind lediglich Ausnahmegewilligungen nach Art. 24b RPG, sprich für nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen. Die Details zur Bemessung dieser Mehrwerte sind noch nicht festgelegt, da sich der Gesetzesentwurf noch in der Vernehmlassung befindet.

### 3.3.3 PLANUNGSMEHRWERTE: WIRKUNGSEBENEN UND ZWISCHENFAZIT

Die im Bereich der Planungsmehrwerte beobachtbaren nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge treten im Falle von 1) in erster Linie bei gewerblichen Nutzungen auf, während im Fall 2) vor allem Wohnnutzungen betroffen sind (vgl. Tab. 3).

TAB. 3: PLANUNGSMEHRWERTE AUSSERHALB DER BAUZONEN NACH NUTZUNG UND EBENE

Art nichtintendierter ökonomischer Zusammenhang	Nutzung	Ebene
1) 'Umzonungen' durch Schaffung von Spezialzonen (≠ Bauzonen)	Gewerbe	Kanton/ Gemeinde
2) 'Umzonungen' durch Zweckänderung in nichtlandwirtschaftliches Wohnen	Wohnen	Kanton/ Gemeinde

Mit Blick auf die politisch-administrative Ebene sind beide Fälle primär auf kantonaler Ebene zu verorten. Dies, weil es, wie die Beispiele zeigen, eine Gesetzesgrundlage seitens der Kantone braucht, welche eine

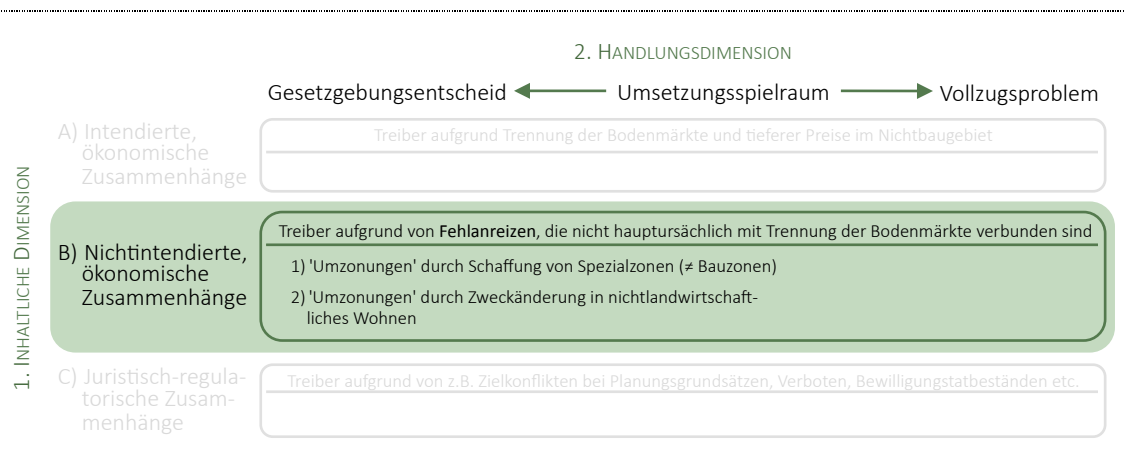


Abgabemöglichkeit im Nichtbauggebiet zulässt. Gleichzeitig sind aber auch die Gemeinden bei der Bewilligung für Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen involviert.

Hinsichtlich der Systematisierung stellt sich auch bei den Planungsmehrwerten die Frage, bei welchen der beiden nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge es sich um einen systemischen Fehlanreiz handelt. Angesichts der theoretischen Analyse und anhand der Beispiele, kann bei Fall 1) nur dann von einem systemischen Fehlanreiz gesprochen werden, wenn die Spezialzone nicht als Bauzone behandelt wird. Andernfalls müsste sie einer Mehrwertabschöpfung von mindestens 20% unterliegen.

Da einzelne Kantone für Tatbestände wie im Fall 2) durchaus auch eine Abschöpfung von Planungsmehrwerten vorzunehmen planen, kann auch hier bezüglich der Handlungsdimension von einem systemischen Fehlanreiz aufgrund teilweise fehlender Gesetzgebungsentscheide gesprochen werden (vgl. Abb. 11). Das heisst, es handelt sich um ökonomisch vergleichbare Tatbestände innerhalb und ausserhalb der Bauzonen, die aber – vor allem auch kantonal – unterschiedlich gehandhabt werden.

ABB. 11: VERORTUNG DER ZUSAMMENHÄNGE IM BEREICH PLANUNGSMEHRWERTE



Darstellung: IWSB 2015

Vorbehaltlich genauerer Abklärungen zu den Fallzahlen für neue Spezialzonen (die nicht als Bauzonen behandelt werden) könnte mit Blick auf die quantitative Relevanz ein gewisses Potential bezüglich der generierten Planungsmehrwerte bestehen. Gleichwohl ist dieses Potential an Planungsmehrwerten gegenüber jenen, die mit Neueinzonungen im Zuge der Baulandausweisung einhergehen, um ein Vielfaches geringer einzuschätzen.<sup>21</sup> Gleichzeitig hängt dieses Potential und damit auch der Fehlanreiz, die Trennung von Baugebiet und Nichtbauggebiet zu unterwandern, davon ab, wie konsequent und mit welchen Abgabesätzen die Kantone die Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen bzw. innerhalb der Bauzonen umsetzen. Denn je konsequenter die Umsetzung innerhalb des Baugebiets, desto grösser fällt die Ungleichbehandlung gegenüber dem Nichtbauggebiet aus.

<sup>21</sup> Eine Schätzung im Rahmen vorbereitender Arbeiten zur 1. Etappe der RPG-Revision geht davon aus, dass jährlich aufgrund von Neueinzonungen schweizweit ein Planungsmehrwert in der Höhe von 2.1 Mrd. CHF geschaffen wird (vgl. B,S,S. 2011).



## 3.4 WEITERE BEREICHE

Nebst den vorgestellten drei Bereichen, welche nichtintendierte ökonomische Zusammenhänge aufweisen und zu einer Verlagerung von baulichen Aktivitäten ins Nichtbaugelände beitragen, gibt es noch weitere Politikbereiche, die ebenfalls dem Trennungsgrundsatz von Baugelände und Nichtbaugelände indirekt entgegenwirken können. Wenngleich diese nicht im Zentrum dieser Übersichtsstudie stehen, sollen sie nachfolgend zumindest kurz thematisiert werden.

### 3.4.1 LANDWIRTSCHAFTLICHE INVESTITIONSHILFEN FÜR STRUKTURVERBESSERUNGEN

Die Massnahmen zur landwirtschaftlichen Strukturverbesserung durch den Bund zielen darauf ab, die Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im ländlichen Raum bzw. vorab auch im Nichtbaugelände zu verbessern. Dazu gehören bspw. die Investitionshilfen in Form von à fonds perdu-Beiträgen sowie zinslose Darlehen, die einzelbetrieblich und für gemeinschaftliche Massnahmen von Bund und Kanton ausgesprochen werden können.

2013 wurden hierzu à fonds perdu-Beiträge durch den Bund in der Höhe von 84 Mio. CHF ausbezahlt für Hochbauten und Bodenverbesserungen. Die grössten Einzelbeiträge wurden dabei für Wegebauten (rund 24 Mio. CHF) und Ökonomiegebäude (rund 23 Mio. CHF) genehmigt (BLW 2014, p. A54). Das Volumen aus dem (mit Unterstützung des Bundes) seit 1963 geöfneten Fonds de roulement an Investitionskrediten (ohne Baukredite) betrug 2013 322 Mio. CHF, wovon 141 Mio. CHF auf Ökonomiegebäude und gegen 49 Mio. CHF auf landwirtschaftliche Wohngebäude entfielen (BLW 2014, p. A52).

Diese Investitionshilfen für Strukturverbesserungen tragen dazu bei, dass die bauliche Bodennutzung im Nichtbaugelände ausgeweitet wird, wenngleich es sich dabei um zonenkonforme Nutzungen innerhalb der Landwirtschaftszone handelt. Gleichzeitig werden damit Infrastrukturen geschaffen, die das Potential haben, Umnutzungen landwirtschaftlicher Bauten attraktiv zu machen, wodurch die Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände weiter unterwandert wird.<sup>22</sup>

### 3.4.2 REGIONAL- UND TOURISMUSPOLITIK

Obschon sich die Massnahmen im Rahmen der Regional- sowie Tourismuspolitik vornehmlich auf das Baugelände beziehen, so können sich dennoch nichtintendierte ökonomische Zusammenhänge ergeben, welche Anreize zur Ausweitung der baulichen Nutzung von Boden im Nichtbaugelände setzen.

So können bspw. mit öffentlichen Mitteln geförderte Projekte wie der Aufbau der Dachorganisation 'Agrotourismus Schweiz' im Rahmen von Innotour (vgl. SECO, 2015), zusammen mit anderen Tatbeständen in ein gewisses Konfliktfeld mit der strikten Trennung von Baugelände und Nichtbaugelände zu liegen kommen. Dies ist bspw. dann der Fall, wenn touristische Erschliessungsanlagen wie im Falle einer neuen Verbindung der Skigebiete Grimentz und Zinal im Rahmen von Projekten der Neuen Regionalpolitik (NRP) mittels eines zinslosen Darlehens unterstützt werden (vgl. regionsuisse 2014).

---

<sup>22</sup> Nebst den landwirtschaftlichen Strukturhilfen werden auch bei der Forstwirtschaft bzw. Schutzwaldpflege durch Bund und Kantone Beiträge geleistet, die teilweise zur Erstellung von Infrastrukturen wie Forststrassen etc. verwendet werden. Auch diese Infrastrukturen bergen das Potential, zur Umnutzung von Bauten ausserhalb des Baugeländes beizutragen.



### 3.4.3 REGULATIONSUMFELD BEI GEWERBLICHEN NUTZUNGEN

Ein weiterer Bereich, bei dem an sich, aus ökonomischer Sicht vergleichbare Tatbestände innerhalb und ausserhalb der Bauzonen möglicherweise ungleich behandelt werden, betrifft den nichtlandwirtschaftlichen (gewerblichen) Nebenbetrieb von Landwirtschaftsbetrieben gemäss Art. 24b RPG. Aufgrund von daraus resultierenden Wettbewerbsvorteilen gegenüber gewerblichen Betrieben innerhalb der Bauzonen besteht zumindest theoretisch die Gefahr, dass aufgrund des Regulationsumfelds die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet aufgeweicht wird.

Im Rahmen einer Untersuchung wurden für gewerbliche Aktivitäten ausserhalb der Bauzonen wie Direktvermarktung, Agrotourismus (Bewirtung und Beherbergung) sowie Gewerbe im engeren Sinne (z.B. Holzverarbeitung, Bau, mechanische Werkstätten) gewisse, wenn auch nicht umfangreiche systemische Fehlanreize durch Ungleichbehandlungen festgestellt (vgl. Raaflaub et al. 2005). Fehlanreize (im Sinne von Wettbewerbsvorteilen) wurden vor allem in folgenden Bereichen ausgemacht:

- Arbeitsrechtliche Regelungen:
  - kein Branchen-Gesamtarbeitsvertrag in der Landwirtschaft;
  - Angestellte von Nebenbetrieben, die nur Produkte für Eigengebrauch/Markt verarbeiten, sind vom Arbeitsgesetz ausgenommen.
- Steuerrechtliche Regelungen (BGBB):
  - Übernahme nichtlandwirtschaftlich genutzter Nebengewerbe zum Ertragswert beim Erbfall.
- Förderbeiträge:
  - Investitionskredite/-beiträge für nichtlandwirtschaftliche Nebenerwerbsaktivitäten, welche für gewöhnliche gewerbliche Betriebe im Baugebiet nicht zugänglich sind.

Unter Umständen stärker ins Gewicht fallen könnten hingegen Vollzugsprobleme auf Ebene Gemeinde, da ausserhalb der Bauzonen Bau- sowie Umbautätigkeiten nicht zwingend gleich rigoros kontrolliert und somit nicht alle an sich bewilligungspflichtigen Bauprojekte in der Praxis auch geprüft werden.<sup>23</sup>

### 3.4.4 DULDUNG ILLEGALER BAUTEN UND NUTZUNGEN

Innerhalb der Bauzonen ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine relevante illegale Nutzung entdeckt, angezeigt und innerhalb einer gewissen Frist rechtlich und faktisch beseitigt wird, relativ gross. Ausserhalb der Bauzonen ist dies hingegen oftmals nicht der Fall. Häufig fehlt es an betroffenen (privaten) Akteuren, die faktisch oder rechtlich auf eine Beseitigung drängen.<sup>24</sup> Daher kann ausserhalb der Bauzonen bei illegalen Bauten gewissermassen ein 'Return on Investment' erwartet werden, der gegenüber innerhalb der Bauzonen signifikant höher ist. Das heisst, faktisch lohnt sich das illegale Bauen dort, wo die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden gering ist und damit der 'Return on Investment' über die ganze Nutzungsdauer deutlich  $> 1$  ist. Ursachen dafür können sowohl Vollzugsdefizite sein als auch fehlende oder ungenügende gesetzliche Regelungen und damit systemische Fehlanreize. Vorbehaltlich einer weiteren Vertiefung könnte sich daraus potentiell eine hohe quantitative Relevanz ergeben.

---

<sup>23</sup> Dieser Punkt wurde auch anlässlich der durchgeführten Fachgespräche mit Vertretern kantonaler Fachstellen bestätigt, wonach insbesondere in kleineren Gemeinden diesbezüglich der Vollzug das Hauptproblem sei.

<sup>24</sup> Vgl. dazu auch das Rustico-Beispiel in Kap. 3.2.2.

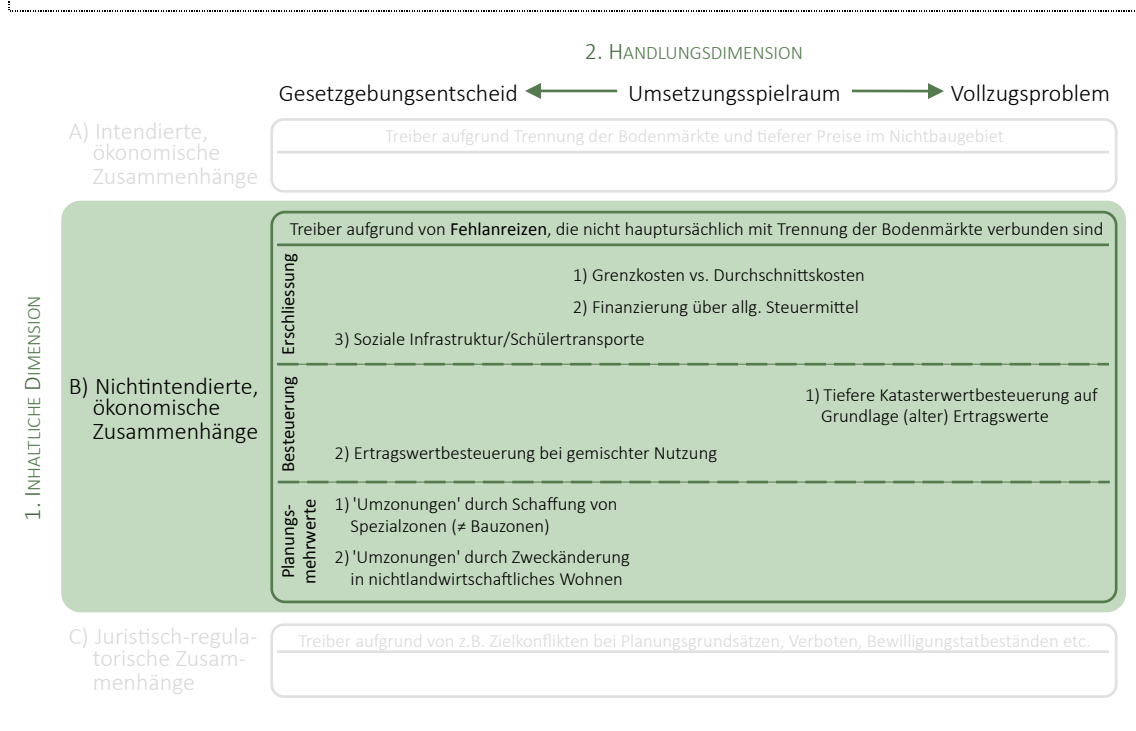


## 4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

### 4.1 VORLÄUFIGES FAZIT AUFGRUND DER ANALYSE

Die Überlegungen zur Systematisierung des Begriffs 'Fehlanreiz' zeigen, dass zwischen intendierten und nichtintendierten ökonomischen Zusammenhängen unterschieden werden muss. Wengleich nicht im Fokus dieser Studie, so stellen die aus der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet hervorgehenden **Bodenpreisunterschiede** einen ersten zentralen Treiber dar, der zwar einerseits aufgrund der Gesetzgebung beabsichtigt ist, aber andererseits zur Ausweitung baulicher Aktivitäten im Nichtbaugebiet beiträgt. Bei den nichtintendierten ökonomischen Zusammenhängen sind die Treiber bzw. Ursachen im Kontext von Erschliessungs-, Steuerungs- und Planungsmehrwertfragen teilweise auf Umsetzungsspielräume und Vollzugsprobleme zurückzuführen, teilweise aber auch auf systemische Fehlanreize (vgl. Abb. 12).

ABB. 12: VERORTUNG DER ZUSAMMENHÄNGE IN DER ÜBERSICHT



Darstellung: IWSB 2015

Die im Bereich der **Erschliessung** (Kap. 3.1) auftretenden nichtintendierten ökonomischen Zusammenhänge stellen mehrheitlich keine klassischen systemischen Fehlanreize dar, sondern lassen eher auf Lücken im Umsetzungsspielraum zwischen Gesetzgebung und Vollzug schliessen (Durchschnittskostenanlastung, Steuermittelfinanzierung). Bei sozialen Infrastrukturen/Schülertransporten scheint demgegenüber ein gewisser systemischer Fehlanreiz im Bereich des Gesetzgebungsentscheids vorzuliegen. Formal liegt zwar keine Ungleichbehandlung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet vor, doch aus ökonomischer Sicht sind, was die Interpretation/Zuordnung der Unzumutbarkeit betrifft, vermehrt Wohnstandorte ausserhalb der Bauzonen betroffen und damit gegenüber Fällen im Siedlungsgebiet bevorteilt. Insgesamt dürfte die Wirkung von Erschliessungskosten auf die Aushöhlung der Trennung von Baugebiet und Nicht-



baugebiet limitiert sein und nur in der Summe mit anderen Treibern das Bauen ausserhalb der Bauzonen befeuern.

Ein systemischer Fehlanreiz scheint bezüglich der **Besteuerung** (Kap. 3.2) vor allem im Fall der Ertragswertbesteuerung bei gemischter Nutzung vorzuliegen. Die aktuell bestehende Gesetzgebung enthält implizit einen Anreiz, die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu unterwandern. Bezüglich der Wirksamkeit zur Aufweichung der Zonentrennung scheint die Katasterwertbesteuerung auf Basis alter Ertragswerte jedoch das grössere 'Unterwanderungspotential' aufzuweisen. Allerdings handelt es sich hier eher um ein Vollzugsproblem, da per Gesetz nur bei nichtlandwirtschaftlichen Parzellen ausserhalb der Bauzonen nicht nach Ertragswert besteuert wird.

Sowohl bei 'Umzonungen' durch neu geschaffene Sonderzonen als auch bei 'Umzonungen' durch Zweckänderungen bei nichtlandwirtschaftlichem Wohnen können im Bereich der **Planungsmehrwerte** (Kap. 3.3) systemische Fehlanreize beobachtet werden. Dies gilt insbesondere für Kantone und Gemeinden, bei denen keine Abschöpfung im Nichtbaugebiet erfolgt, weil die entsprechenden Gesetzgebungsentscheide fehlen. Die Tatbestände innerhalb und ausserhalb der Bauzonen sind ökonomisch vergleichbar. Das Potential, bedeutende Planungsmehrwerte zu erzielen, ist zwar vorhanden, aber deutlich geringer als bei Neueinzonungen und wird insbesondere davon abhängen, wie konsequent die Mehrwertabgabe innerhalb des Baugebiets umgesetzt wird.

Eine Abschätzung über das genaue Ausmass der Fehlanreize in den drei näher untersuchten Gebieten wie auch in den weiteren Bereichen (Kap. 3.4) ist ohne Vertiefung der Untersuchung schwierig vorzunehmen. Dennoch lässt sich aufgrund der bisherigen Erkenntnisse eine erste grobe Einschätzung vornehmen. Eine potentiell höhere **quantitative Relevanz** bezüglich der räumlichen Wirkungen für die weitere Verbreitung des Bauens ausserhalb der Bauzonen dürfte folgenden Treibern zukommen:

- Finanzierung über allgemeine Steuermittel bei der Erschliessung, in Kombination mit Investitionshilfen für Strukturhilfen (vgl. Kap. 3.1.3 und 3.4.1);
- tiefere Katasterwertbesteuerung auf Grundlage (alter) Ertragswerte, in Kombination mit der Duldung illegaler Bauten und Nutzungen (vgl. Kap. 3.2.3 und 3.4.4);
- 'Umzonungen' durch Schaffung von Spezialzonen (vgl. Kap. 3.3.3).

Insgesamt dürfte auch nicht ein einzelner Treiber bzw. Fehlanreiz an sich ausschlaggebend sein. Vielmehr ist es die Summe der einzeln betrachtet möglicherweise kleinen Verzerrungen, die zur Ausweitung der baulichen Aktivitäten im Nichtbaugebiet beitragen.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass die Erkenntnisse aus den einzelnen Analyseschritten dieser Übersichtsstudie und vor allem auch aus den Abklärungen mittels der Gespräche mit verschiedenen Fachstellen zu den Beispielen darauf hindeuten, dass die **Vollzugsprobleme** – vor allem auf kommunaler Ebene – insgesamt wohl **schwerer wiegen** als systemische Fehlanreize. Es ist auch zu vermuten, dass bei den in dieser Übersichtsstudie nicht im Fokus stehenden juristisch-regulatorischen Zusammenhängen starke Verzerrungen aufgrund von Vollzugsdefiziten vorliegen.

## 4.2 VERTIEFUNGSMÖGLICHKEITEN

Die mit dieser Übersichtsstudie gewonnenen Einblicke geben im Falle einer Fortführung der Diskussion des Themas 'Fehlanreize im Nichtbaugebiet' Hinweise auf weitere Vertiefungsmöglichkeiten. Die nachfolgend aufgeführten Vorschläge sind als erste, grobe Ideen zu verstehen, die noch einer weiteren Ausdifferenzierung bedürfen.



#### 1) Investitionshilfen im Rahmen der Strukturpolitik für Erschliessungen:

Angesichts des Befunds, dass aufgrund von Umsetzungsspielräumen in einigen Fällen eine Finanzierung von Erschliessungen ausserhalb der Bauzonen über allgemeine Steuermittel erfolgt, könnten anlässlich einer Vertiefung die entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Hilfen und Beiträge über die letzten Jahre zusammengetragen und detailliert ausgewertet werden. Im Zentrum dieser Analyse würde die Frage stehen, in welchen und wie vielen Fällen nichtzonenkonforme Nutzungen ausserhalb der Bauzonen von diesen Beiträgen direkt oder indirekt profitierten.

#### 2) Umsetzung der Verkehrswertbesteuerung bei Abparzellierungen:

Ausgehend von einer Erhebung auf kantonaler Ebene der in den letzten Jahren erfolgten Abparzellierungen könnte für die gesamte Schweiz ein entsprechendes Datensample erarbeitet werden, welches im Anschluss unter Beizug der Steuer- und Grundbuchämter in anonymisierter Form eine Analyse des Wechsels von der Ertragswert- zur Verkehrswertbesteuerung ermöglicht. Eine solche Vertiefung liefert detailliertere Erkenntnisse zum effektiven Wechsel Ertragswert/Verkehrswert (Vollzug) sowie über das monetäre Volumen der Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert. Das heisst, das vermutete Potential des damit verbundenen Treibers 'Tiefere Katasterwertbesteuerung auf Grundlage (alter) Ertragswerte' liesse sich genauer erfassen.

#### 3) Schaffung von Spezialzonen und Schätzung des Planungsmehrwerts:

In einem ersten Schritt würden bei dieser Vertiefungsmöglichkeit über alle Kantone hinweg die verschiedenen impliziten und expliziten Spezialzonen im Nichtbauggebiet erfasst. In einem zweiten Schritt ginge es darum, diese Spezialzonen zu systematisieren, um sie zwischen den Kantonen besser vergleichbar machen zu können. In einem dritten Schritt würde dann eine Abschätzung des generierten Mehrwertpotentials vorgenommen, differenziert nach Art der Spezialzone. Auf diese Weise liesse sich das Potential nicht abgeschöpfter Planungsmehrwerte und damit der Treiber bzw. Fehlanreiz 'Umzonungen durch Schaffung von Spezialzonen' monetär besser quantifizieren.

#### 4) Fallbeispiele zur impliziten oder expliziten Planungsmehrwertabschöpfung im Nichtbauggebiet:

Ausgehend von bestimmten Kantonen, die bereits eine explizite Mehrwertabschöpfung bei Sonderzonen (z.B. Kanton NE) oder auch implizite Abgaben beim Bauen ausserhalb der Bauzonen kennen, würde eine Systematisierung der Arten und Tatbestände inklusive Erfassung der Abgabevolumina vorgenommen. Dies würde wiederum eine genauere Abschätzung des monetären Ausmasses aber auch der Anzahl Tatbestände des damit verbundenen Treibers für Ausweitungen baulicher Nutzungen ausserhalb der Bauzonen zulassen.

#### 5) 'Unterwanderungspotential' der Trennung Baugebiet von Nichtbauggebiet durch Sektoralpolitiken:

Im Vordergrund stünde dabei die Analyse, inwiefern und in welchem Ausmass von Bund und Kanton geförderte Projekte im Rahmen der Regionalpolitik und der Tourismuspolitik die bauliche Nutzung im Nichtbauggebiet vorantreiben. In einem ersten Schritt ginge es darum, genaue Kriterien zu definieren, in welchen Fällen ein Förderprojekt die Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbauggebiet unterwandert. Die bestehenden Förderprojekte im Rahmen der NRP sowie von Innotour und gegebenenfalls weiteren Programmen würden im Anschluss auf diese Kriterien hin geprüft und deren 'Unterwanderungspotential' qualitativ abgeschätzt.

Aufgrund der im Rahmen der bisherigen Analyseschritte vorgenommenen Abschätzungen bezüglich der Relevanz der verschiedenen Treiber bzw. Fehlanreize versprechen insbesondere die Vertiefungsvorschläge 2) und 3) einen signifikanten Erkenntnisgewinn durch die Quantifizierung und damit Gewinnung verstärkter belastbarer Daten und Informationen zu diesem Thema.



## LITERATURVERZEICHNIS

- ARE, 2012. Monitoring Bauen ausserhalb Bauzonen - Standbericht 2011. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern.
- BLW, 2014. Agrarbericht 2014. Bern.
- BLW, 2003. Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes. Bern.
- B,S,S., 2011. Konzepte der Bauzonenverkleinerung. Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates UREK-N, Bern.
- Freiburger Nachrichten, 2014. Spezialzone für Pferdehaltung [WWW Document]. URL <http://www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-see/spezialzone-fuer-pferdehaltung>
- Lendi, M., 1994. Die Bedeutung des Rechts für Raumplanung und Raumordnung - der Gesichtspunkt der Gesetzgebung. *disP-The Planning Review* 30, 21–24.
- Olson, M., 1969. The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. *The American economic review* 479–487.
- Raaflaub, M., Bregy, M., Genoni, M., 2005. Konkurrenz mit ungleich langen Spiessen? Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft, Zollikofen.
- Regierungsrat des Kantons Luzern, 2014. Verordnung über Grundeigentümer-Beiträge an öffentliche Werke (Perimeterverordnung) des Kantons Luzern. Luzern.
- regiosuisse, 2014. Neue Verbindung der Skigebiete Grimentz und Zinal [WWW Document]. URL [http://rapport.planval.ch/seco\\_project/project\\_detail.php?projectID=82&languageID=1](http://rapport.planval.ch/seco_project/project_detail.php?projectID=82&languageID=1)
- SECO, 2015. Innotour [WWW Document]. URL <http://www.seco.admin.ch/innotour/index.html?lang=de>
- VLP-ASPAN, 2015. Gesetzlicher Mehrwertausgleich in den Kantonen. [WWW Document]. URL <http://www.vlp-aspan.ch/de/themen/mehrwertabgabe>
- VLP-ASPAN, 2013. Stichworte zum Bauen ausserhalb der Bauzonen, Raum & Umwelt. Bern.
- Wachter, D., 1993. Bodenmarktpolitik. Haupt, Bern.
- WSL, 2010. Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) und Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Birmensdorf.





## ANHANG

TAB. 4: ANFRAGEN UND FACHGESPRÄCHE

Name	Institution	Thema	Datum
Lukas Bühlmann	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung	Erschliessung / Planungsmehrwerte	28.05.2015
Martin Christen	Kanton Luzern: Dienststelle Landwirtschaft und Wald	Erschliessung	03.06.2015
Martin Glaus	Kanton Thurgau: Amt für Raumentwicklung	Erschliessung / Planungsmehrwerte	29.05.2015
Matthias Gredig	Kanton Thurgau: Amt für Raumentwicklung	Ausnahmebewilligungen	30.04.2015
Ruedi Imgrüth	Kanton Luzern: Dienststelle Raum und Wirtschaft	Erschliessung / Planungsmehrwerte	29.05.2015
Albert Kuhn	Kanton Zürich: Amt für Raumentwicklung	Erschliessung / Besteuerung	29.05.2015
Raimund Rodewald	Stiftung Landschaftsschutz Schweiz	Erschliessung / Planungsmehrwerte	26.05.2015
Leo Zwissler	Kanton St. Gallen: Amt für Raumentwicklung & Geoinformationen	Ausnahmebewilligungen	30.05.2015