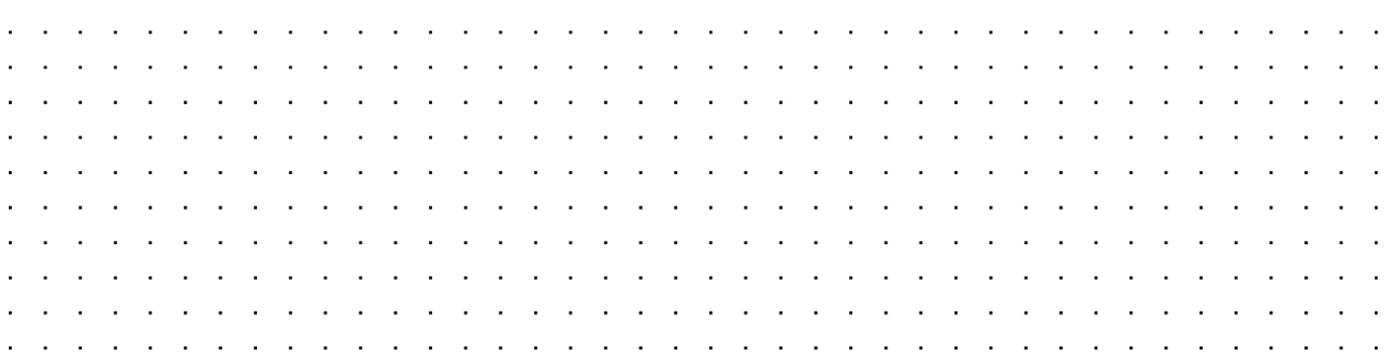


Volkswirtschaftliche Kosten für den Kanton Wallis aus einer Nicht-Umsetzung von RPG1

Schlussbericht vom 1. Dezember 2016



Projektteam

Benjamin Buser

Christof Abegg

Beatrice Dürr

Sarah Fuchs

Matthias Thoma

Ernst Basler + Partner AG

Mühlebachstrasse 11

8032 Zürich

Telefon +41 44 395 16 16

info@ebp.ch

www.ebp.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Umsetzung von RPG1 in den
Kantonen

Am 3. März 2013 hat die Schweizer Stimmbevölkerung dem revidierten Raumplanungsgesetz (genannt RPG1) zugestimmt. Das Gesetz trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Die Siedlungsausdehnung soll künftig möglichst vermieden und die Verdichtung im bestehenden Siedlungsraum gefördert werden. Zur Erfüllung dieser Vorgabe durch den Bund haben die Kantone eine fünfjährige Übergangsfrist erhalten. Bis 1. Mai 2019 sind die kantonalen Ausführungsgesetze zur Raumplanung sowie die Richtpläne anzupassen. Kantone, welche bis zu diesem Zeitpunkt nicht über einen vom Bundesrat genehmigten bundesgesetzeskonformen Richtplanteil Siedlung verfügen, haben negative Konsequenzen zu erwarten.

Einzonungsmoratorium und
weiterreichende Sanktionen

Als direkte Sanktion sieht das Bundesgesetz ein absolutes Einzonungsmoratorium vor (RPG Art. 38a). Damit wären im Kanton Wallis fortan alle Einzonungsvorhaben blockiert, unabhängig von Ort, Bedarf und planerischer Rechtfertigung. Wie juristische Abklärungen im Auftrag des Kantons Wallis weiter zeigen (VLP-ASPAN, 2016), sind als direkte Folge einer nicht fristgemässen RPG1-Umsetzung auch Sistierungen von Plangenehmigungsverfahren, wegfallende Beiträge an Agglomerationsprogramme, erweiterte Einsprachemöglichkeiten gegenüber jeglicher Bautätigkeit und allgemeine Planungs- und Rechtsunsicherheit zu erwarten.

Untersuchung der Wirkung auf
die Wirtschaftsentwicklung

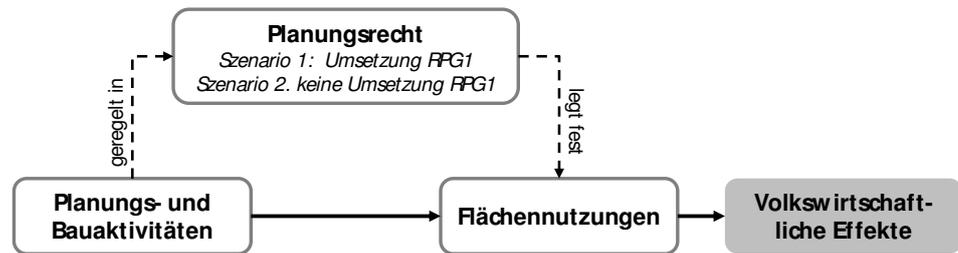
Die Sanktionen würden die Siedlungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung im Kanton Wallis direkt beeinflussen. Der Kanton Wallis hat deshalb die Ernst Basler + Partner AG mit der Untersuchung möglicher mittel- und langfristiger volkswirtschaftlicher Auswirkungen bei fehlender RPG1-Umsetzung bis 1. Mai 2019 beauftragt. Untersucht wird, welche Beeinträchtigung für die Bruttowertschöpfung als Mass der kantonalen wirtschaftlichen Leistungskraft zu erwarten sind für ein Referenzjahr 2019 sowie kumuliert über einen Zeitraum von zehn Jahren ab 2019.

Untersuchungsmethode

Wirkungsmodell als
analytische Basis

Die Untersuchung baut auf einem Wirkungsmodell auf, welches den Zusammenhang von Planungs- und Bauaktivitäten, planungsrechtlichen Rahmenbedingungen, zulässigen Flächennutzungen und den daraus folgenden volkswirtschaftlichen Effekten aufzeigt.

Abbildung I: Schematisches Wirkungsmodell zur Entstehung wirtschaftlicher Effekte in Abhängigkeit des Planungsrechts



Volkswirtschaftliche Effekte aus der Flächennutzung

Das Planungsrecht regelt Ablauf und Zulässigkeit von Planungs- und Bauaktivitäten welche zu einer Nutzung von Flächen führen. Gleichzeitig wird im Planungsrecht festgelegt, welche Nutzungen auf welchen Flächen möglich sind. Aus den realisierten Nutzungen, ergeben sich volkswirtschaftliche Effekte. Führen veränderte planungsrechtliche Rahmenbedingungen zu anderen Flächennutzungen, verändern sich auch volkswirtschaftliche Wirkungen.

Untersuchungsszenarien und Flächennutzungen

Referenzentwicklung Szenario 1 mit bundeskonformer Umsetzung

Untersucht werden zwei Szenarien zur Flächennutzung im Siedlungsraum des Kantons Wallis. Szenario 1 stellt die vom Staatsrat vorgesehene Entwicklung dar. Hierbei sollen das kantonale Planungsrecht und der kantonale Richtplan bundesgesetzkonform und fristgerecht angepasst werden. Dies gilt als die Referenzentwicklung, welche durch Bund vorgesehen ist und in allen Kantonen stattfinden soll. Für diese Referenzentwicklung wird angenommen,

- dass der Kanton Wallis bis 1. Mai 2019 die zur Umsetzung von RPG1 notwendigen raumplanerischen Vollzugsinstrumente (kantonales Gesetz kRPG) eingeführt hat
- und über einen dazugehörigen, vom Bundesrat genehmigten Richtplan (kRP) verfügt

Szenario 2, wenn zentrale Elemente von RPG1 nicht erfüllt werden

In Szenario 2 hat der Kanton Wallis hingegen bis zum 1. Mai 2019 keinen genehmigten Richtplan. Zentrale Grundsätze des übergeordneten, nationalen Raumplanungsgesetzes können nicht erfüllt werden. Ab dem 1. Mai 2019 gilt ein absolutes Einzonungsmoratorium, welches sämtliche Nutzungen der Siedlungsentwicklung betrifft. Darüber hinaus wird angenommen (VLP-ASPAN, 2016), dass

- Aufzonungen zwar möglich sind, eine Anfechtung mit Verweis auf Art. 15 des RPG für jedermann zulässig ist
- Umzonungen zwar möglich sind, eine Anfechtung mit Verweis auf Art. 15 des RPG für jedermann zulässig ist
- Bauen in Gemeinden mit überdimensionierter Bauzone (derzeit 111 Gemeinden im Kanton Wallis) nicht rechtskonform ist und mit Art. 15 des RPG angefochten werden kann

	<ul style="list-style-type: none"> • Bauen in Gemeinden mit korrekt dimensionierten Bauzone (derzeit 23 Gemeinden im Kanton Wallis) zulässig ist, Einzelvorhaben in Abhängigkeit von Projektcharakter und Lage mit Art 15 des RPG auch angefochten werden können
Hauptnutzungen im Siedlungsraum	<p>Betroffen von diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen sind als hauptsächlichliche Flächennutzung im Siedlungsraum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wohnnutzungen • Arbeitsnutzungen • Öffentliche Anlagen • Verkehrsintensive Einrichtungen • Transportinfrastruktur
Bundesbeiträge Agglomerationsverkehr	<p>Überdies sind Beiträge des Bundes an die Entwicklung des Agglomerationsverkehrs im Siedlungsraum direkt an den Richtplan gekoppelt.</p>
Opportunitätskosten	<p>Die Hauptnutzungen im Siedlungsraum wurden vertieft mittels eines sogenannten Opportunitätskostenansatzes untersucht. Als Opportunitätskosten werdend die abweichenden Nutzen bezeichnet, welche sich aufgrund unterschiedlicher Flächennutzungen aus Szenario 2 gegenüber der Referenzentwicklung von Szenario 1 ergeben. Der Begriff der Opportunitätskosten steht grundsätzlich neutral sowohl für Zusatzkosten als auch für entgangenen Nutzen. Kann beispielsweise aufgrund von Szenario 2 eine Produktionsstätte nicht errichtet werden, gelten die ausbleibenden Investitionen und die ausbleibende Wertschöpfung aus der Produktion als Opportunitätskosten.</p>
	<p>Direkte volkswirtschaftliche Kosten</p>
Opportunitätskosten aus nicht realisierten Entwicklungen	<p>Die Unmöglichkeit von Einzonungen sowie allgemeine Rechtsunsicherheit in Planungs- und Bauaktivitäten ziehen im Vergleich von Szenario 2 gegenüber der Referenzentwicklung von Szenario 1 direkte volkswirtschaftliche Kosten nach sich. Unmittelbare Auslöser hierfür sind</p> <ul style="list-style-type: none"> • gehemmte jährliche Investitionsvolumen für Wohnen und Arbeit, öffentliche Anlagen, verkehrsintensive Einrichtungen sowie Transportinfrastruktur (ausgehend vom Mittelwert 2005 bis 2014 und bekannten Projektierungen) bei einem Einzonungsmoratorium latenter Rechtsunsicherheit • gehemmte Produktivitätsfortschritte in der Produktion und in der Transportlogistik in Folge von ausbleibenden Investitionen • nicht anfallende Konsumeffekte bei gehemmttem Bevölkerungswachstum aufgrund eines knapper werdenden Wohnraumangebots • Projektrealisierung im Agglomerationsverkehr trotz Wegfall von Investitionsbeiträgen aus Bundesmitteln

Jährlich wiederkehrende Effekte

Da die Mehrheit dieser Effekte jährlich wiederkehrend ist, ergeben sich im zeitlichen Verlauf stetig steigende Opportunitätskosten. Mittels umfangreicher statistischer Daten und einem regionalwirtschaftlichen Modell für den Kanton Wallis wurden diese Effekte für die Hauptnutzungen bei Eintritt von Szenario 2 geschätzt. In der Berechnung der kumulierten Effekte über zehn Jahre wird zudem berücksichtigt, dass nicht generierte Wertschöpfung auch keine Möglichkeit zur Erzielung von Zinserträgen bietet. Die Tabelle I enthält eine Übersicht der Schätzungen für die nicht realisierte Bruttowertschöpfung.

Untere und obere Bandbreite berechnet

Es wurde jeweils eine untere und einer obere Bandbreite berechnet. Die Bandbreiten geben an, in welchem Umfang Rechtsunsicherheit auf die Investitionstätigkeit für Wohnen, Arbeit und öffentliche Anlagen wirkt, welche Produktivitätsfortschritt im Transportwesen verhindert werden und wie hoch der Anteil der Projekte in den Agglomerationsprogrammen ist, welcher auch ohne Bundesmittel realisiert wird.

Tabelle I: Übersicht ermittelte Wertschöpfungseffekte

Nutzung	Unsicherheit (*Produktivitätsfortschritt)	Bruttowertschöpfung in Mio. CHF	
		Jahreseffekt 2019	Gesamteffekt für 10 Jahre
Wohnen	5 %	75	928
	10 %	225	2'785
Arbeit	5 %	13	134
	10 %	39	403
Öffentliche Anlagen*	10 %	13	133
	30 %	39	399
Verkehrsin- tensive Ein- richtungen	<i>keine Quantifizierung möglich</i>		
	<i>keine Quantifizierung möglich</i>		
Transportinf- rastruktur	*1 %	4	41
	*5 %	20	205
Finanzie- rungsbeihilfen Agglomerati- onsprogramm	80 %	52	65
	90 %	59	73
Total	Untere Bandbreite	157	1'301
	Obere Bandbreite	382	3'865

*ausschliesslich Effekte aus Investitionstätigkeit

CHF 1.3 Mrd. als Minimalwert	Die Schätzungen zeigen minimal anzunehmende unmittelbare Opportunitätskosten (untere Bandbreite) von CHF 157 Mio. für das Referenzjahr resp. über zehn Jahre kumuliert inklusive wegfallender Verzinsung von CHF 1.3 Mrd. Auslöser sind realwirtschaftliche Ursachen wie geringere Bautätigkeit, vermindertes Bevölkerungswachstum, wegfallende Innovationen, anhaltend lange Transportzeiten mit schwierigen Umschlagsverhältnissen und gehemmter Kapazitätsausbau in den Unternehmen.
Wirtschaftswachstum wird halbiert	Das durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstum des Kantons Wallis erreichte im Zeitraum 2008 bis 2013 1.65 %. Prognosen weisen auf eine Fortsetzung dieses national überdurchschnittlichen Wachstums hin (Ecoplan, 2016). Tritt jedoch Szenario 2 ein, würde dieses Wachstum um mehr als die Hälfte reduziert. Bei Gültigkeit der oberen Bandbreite würde das kantonale Wirtschaftswachstum noch stärker gebremst.
Räumliche Konzentration der Effekte	Einzelne Grossprojekte mit hoher Betroffenheit in Szenario 2 können zeitlich und räumlich konzentriert starke Wirkungen entfalten. Davon sind insbesondere die wachstumsstarken Arbeitszentren des Haupttals betroffen. Die gehemmte Entwicklung dieser Wohn- und Arbeitsstandorte und ausbleibende Investitionen, Produktivitätseffekte und Nachfrage der privaten Haushalte gefährden die regionale und kantonale Wettbewerbsfähigkeit in besonderem Masse.
Zusatzbelastung für die öffentlichen Haushalte	Diese wachsenden Zentren werden abermals negativ belastet durch den drohenden Wegfall von Bundesmitteln für Investitionen in den Agglomerationsverkehr. Sind die prioritären Massnahmen ausschliesslich mit kantonalen und kommunalen Mitteln zu finanzieren, haben die öffentlichen Haushalte CHF 50 Mio. bis CHF 60 Mio. an zusätzlich Mitteln bereit zu stellen.

Weitere Wirkungen

Langfristige mittelbare Wirkungen	<p>Durch die Nutzung von Flächen im Siedlungsraum ergeben sich auch Wirkungen, welche erst langfristig und nicht direkt auf die kantonale Wettbewerbsfähigkeit und Leistungskraft wirken. So wird bei einer Nicht-Umsetzung von RPG1 erwartet, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> • Image und Attraktivität von Wohn-, Unternehmens- und Tourismusstandorten im Kanton Wallis abnehmen • Räumliche erwünschte Entwicklungsschwerpunkte mit den Vorteilen hoher Unternehmensdichte und effizienter Infrastrukturnutzung sich nicht im erwünschten Masse herausbilden können • Walliser Unternehmen Marktanteile auf wachsenden Exportmärkten langfristig verlieren • Unternehmen Standortverlagerungen vornehmen
-----------------------------------	--

Hohe langfristige
volkswirtschaftliche Kosten

- die kantonalen Immobilienmärkte langfristige Verwerfungen erfahren

Aus der vorliegenden Untersuchung geht zusammenfassend hervor, dass eine Nicht-Umsetzung von RPG1 für den Kanton Wallis mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden wäre. Einzonungsmoratorium und Planungsunsicherheit gefährden langfristig Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand mit negativen Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft.