

Leitlinien Raumpolitik
→ Forderungen
der Wirtschaft

PROJEKTLEITUNG



RUDOLF MINSCH

Chefökonom und Leiter Allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung bei economiesuisse.

PROJEKTMITARBEIT



FABIAN SCHEIDEGGER

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung bei economiesuisse.

DANKSAGUNG

Diese Leitlinien wurden von der Geschäftsstelle von economiesuisse gemeinsam mit der Arbeitsgruppe Raumpolitik erarbeitet und vom Vorstand am 5. September 2024 verabschiedet. Wesentlichen Anteil daran hatte Dr. Roger Wehrli, zuvor Stv. Leiter Allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung bei economiesuisse und neu Direktor von Chocosuisse und Biscosuisse. Im Speziellen möchten wir den folgenden Mitgliedern der Arbeitsgruppe Raumpolitik, die aktiv an den Leitlinien mitgearbeitet haben, danken:

- Cornelia Birchler, Zürcher Handelskammer
- Raphael Buchbauer, Handelskammer beider Basel (HKBB)
- Oriane Engel, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
- Romana Heuberger, Schweizerischer Baumeisterverband (SBV)
- Andrew Karim, Flughafen Zürich AG
- Elia Lardi, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
- Anna Bozzi, scienceindustries
- Sven Marti, Zürcher Handelskammer
- Frédéric Pittet, Swiss Life AG
- David Plüss, cemsuisse
- Philippe Tschopp, Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Adrian Wyss, Implen AG
- Claudio Zihlmann, Zürcher Handelskammer

→ Inhalt

2 Management Summary

4 Einleitung

5 Entwicklungen und Herausforderungen in der Raumpolitik

14 Eckpunkte einer wirtschaftsfreundlichen Raumpolitik

- 14 1. Weiterentwicklung ermöglichen
- 19 2. Den vorhandenen Raum effizient nutzen
- 27 3. Standortattraktivität stärken

→ Raumpolitik im Dienst einer volkswirtschaftlich sinnvollen Raumentwicklung

In der Schweiz wird es zunehmend schwierig, den Raum bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Vielerorts fehlt es an Wohnraum und die Infrastruktur stösst immer öfter an ihre Grenzen. Ein giftiger Cocktail von langen Bewilligungsverfahren, unflexiblen raumplanerischen Instrumenten und schädlichen Regulierungen verzögern den dringend benötigten Ausbau. Damit die Verdichtung in der Schweiz gemeistert werden kann, müssen Lösungen gefunden werden. Die Raumpolitik sollte stärker im Dienst einer kohärenten und volkswirtschaftlich sinnvollen Raumentwicklung stehen. Eine solche kommt der Gesellschaft zugute und anerkennt die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaft.

economiesuisse verfolgt drei Hauptziele in der Raumpolitik:

- 1 Es braucht eine flexiblere Raumplanung, welche die Grundlagen schafft, damit eine sinnvolle Verdichtung und die Weiterentwicklung der Infrastruktur stattfinden kann. Die Bedürfnisse der Wirtschaft müssen in der Interessenabwägung berücksichtigt werden.**
- 2 Bauen muss wieder attraktiv werden. Die vielen Blockaden müssen gelockert werden. Die Bewilligungsprozesse dauern zu lange und verzögern die Entwicklung der Schweiz.**
- 3 Die Raumpolitik soll dazu beitragen, dass die Standortattraktivität der Schweiz unter Berücksichtigung der Lebensqualität gestärkt wird.**

Neben den Hauptzielen finden sich in diesen Leitlinien weitere spezifische Forderungen:

-  Die Bewilligungsprozesse müssen beschleunigt werden. Verbesserungspotenzial gibt es vielerorts – so sollten die Tragweite des Ortsbild- und Denkmalschutzes verringert und Einsprachen wieder auf schutzwürdige Interessen beschränkt werden.
-  Die dritte Dimension muss besser genutzt werden. Gemeinden sind gefordert, mutig aufzuzonen.
-  Eine neue Generation der Nutzungsplanung soll Komplexität reduzieren und auf Mischzonen setzen.
-  Die Weiterentwicklung der Schweiz muss innerhalb der Bauzonen erfolgen. Nur standortgebundene Nutzungen sollen ausserhalb der Bauzonen möglich sein. Die Verdichtung innerhalb der Bauzonen bietet viele Vorteile punkto Raum- und Lebensqualität.
-  Schutzinteressen wie etwa das Ortsbild oder der Denkmalschutz dominieren die heutigen Interessenabwägungen. Die Interessenabwägung muss ausgewogener werden und wirtschaftliche Anliegen besser einbeziehen.
-  Der Staat sollte den Immobilienmarkt privaten Akteuren überlassen. Staatseingriffe sind erst bei Marktversagen gerechtfertigt.
-  Der Föderalismus darf in der Raumplanung nicht untergraben werden.

economiesuisse möchte sich in der Raumpolitik konstruktiv einbringen und dabei die Interessen der Wirtschaft aktiv vertreten. Diese Leitlinien bilden dafür den Grundstein.

→ Einleitung

DIE RAUMPOLITIK MUSS MIT VIELFÄLTIGEN ANSPRÜCHEN UMGEHEN. ENTSCHEIDUNGEN IN DIESEM BEREICH PRÄGEN DIE LEBENSQUALITÄT UND BEEINFLUSSEN DIE WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN IN DER SCHWEIZ LANGFRISTIG.

Die Schweiz wächst und die Ansprüche an die Raumplanung mit ihr. Der Raum wird nicht genügend schnell entwickelt, denn vielerorts wird Wohnraum knapp und kritische Infrastrukturen werden nicht ausgebaut. Eine zunehmende Urbanisierung führt dazu, dass diese Probleme gerade in den Zentren akzentuiert sind. Auch in Zukunft wird die Bevölkerung in der Schweiz wachsen und mehr Raum in Anspruch nehmen wollen. Der Ausbau müsste zudem in den bestehenden Siedlungsgrenzen geschehen, was eine effizientere Flächennutzung voraussetzt. Die Raumplanung steht vor grossen Herausforderungen.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Raumplanung flexibler werden und die Grundlagen für die bauliche Weiterentwicklung der Schweiz bereitstellen. Als Gesellschaft sind wir alle von der Raumplanung betroffen und bewegen uns tagtäglich darin. Entsprechend braucht es gewisse Spielregeln. Unsere Planungs- und Baugesetze bremsen aber momentan die Weiterentwicklung aus. Da der Ausbau innerhalb der Siedlungsgrenzen geschehen muss, nehmen auch Nutzungskonflikte zu und immer häufiger werden gegen Bauprojekte Einsprachen erhoben. So haben sich die Bewilligungsprozesse in einem Ausmass verlängert, dass Bauen vielerorts unattraktiv wurde. Es ist zentral, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, damit die ökonomischen Kräfte auf dem Immobilienmarkt spielen können. Das unverfälschte Signal des Preises dient dem Ziel, die knappen Flächen in der Schweiz effizient und bedarfsgerecht bestmöglich zu nutzen.

Raumplanung darf nicht statisch sein. Die Bedürfnisse und Anforderungen an die Raumnutzung sind einem stetigen Wandel unterzogen. So verändern sich mit den gesellschaftlichen Wertvorstellungen auch die Erwartungen an den Raum. Andererseits beeinflusst die technische Entwicklung die Art der Raumnutzung. Deshalb gilt es, die Möglichkeiten der Digitalisierung auch in der Raumplanung konsequent zu nutzen und die Raumentwicklung laufend dynamisch weiterzuentwickeln.

Gefragt sind flexible, effiziente und gleichzeitig langfristig tragbare Lösungen, welche die unterschiedlichen Interessen gleichwertig vereinen, unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen. Mit den vorliegenden Leitlinien werden die wichtigsten Herausforderungen und der konkrete Handlungsbedarf für eine erfolgreiche Raumpolitik aufgezeigt.

→ Entwicklungen und Herausforderungen in der Raumpolitik

IN DER SCHWEIZ WIRD ZU WENIG UND ZU WENIG SCHNELL GEBAUT. WOHNUNGSKNAPPHEIT UND INFRASTRUKTURENGPÄSSE WERDEN ZUNEHMEND REALITÄT. DIE BENÖTIGTE WEITERENTWICKLUNG ZU ERMÖGLICHEN IST DIE HAUPTHERAUSFORDERUNG FÜR DIE RAUMPOLITIK.

Trotz hoher Nachfrage bleibt das Wohnungsangebot unzureichend, was zu steigenden Mieten und niedrigen Leerständen führt.

Wohnungsknappheit nimmt in den Ballungsgebieten zu

In der Schweiz wurden in den letzten Jahren insbesondere in den Ballungszentren Wohnungen wegen der steigenden Nachfrage immer knapper. In einem funktionierenden Markt würde das Wohnungsangebot steigen, wenn die Nachfrage dermassen stark steigt. Im Wohnungsmarkt hält aber in den Zentren das Angebot nicht mit der Nachfrage Schritt: Es ist schwierig, eine passende Wohnung zu finden, und die Preise steigen. Die Folgen dieses nicht funktionierenden Marktes können beispielsweise in der Stadt Zürich beobachtet werden. Dort sind die Leerstände auf einem Allzeittief und die Mietpreise für Neumieten hoch.

Mit einem Bevölkerungswachstum von einer Million Menschen in den nächsten zehn Jahren steht die Schweiz vor erheblichen Herausforderungen im Wohnungsbau.

Bevölkerung wird weiterwachsen

Die Bevölkerung der Schweiz wächst stetig. Seit Sommer 2023 leben erstmals mehr als neun Millionen Menschen in der Schweiz. Das BFS prognostiziert bis 2050 in allen Schweizer Regionen Bevölkerungszunahmen, wobei das Wachstum im Mittelland voraussichtlich am grössten sein wird. Im Referenzszenario des BFS kann bis 2040 mit einer Zunahme von elf Prozent, bis 2050 mit einer Zunahme von 16 Prozent gegenüber den neun Millionen gerechnet werden.¹ Dies bedeutet, dass in den nächsten zehn Jahren für knapp eine Million Menschen zusätzlicher Wohnraum zur Verfügung stehen sollte.

¹ BFS – Monitoring der Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2020–2050

Bedarf an Wohnfläche nimmt zu

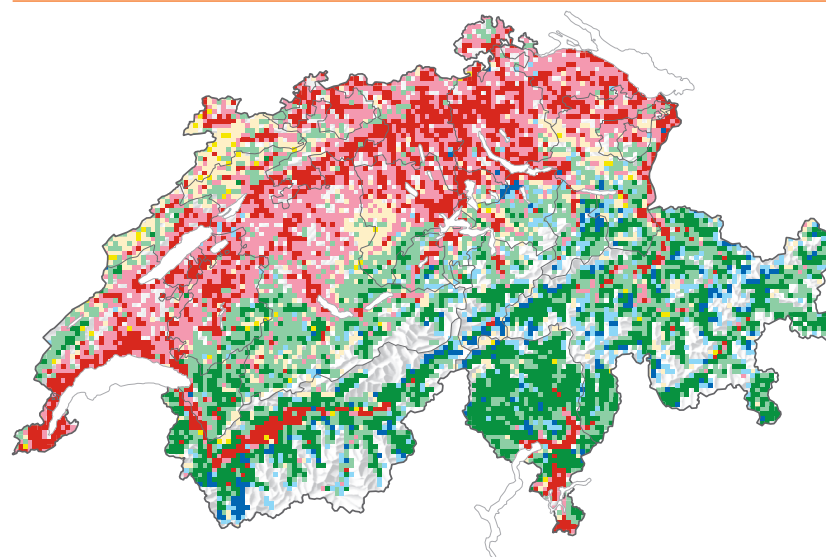
Neben dem Bevölkerungswachstum erhöhen auch Präferenzen über die Wohnform, steigende Einkommen und Homeoffice den Wohnraumbedarf.

Mehr Menschen benötigen mehr Platz und Infrastruktur. Die Anzahl Menschen ist aber nur ein Bestimmungsfaktor für den Bedarf an Wohnfläche. Die Nachfrage wird auch dadurch angeheizt, dass immer mehr Menschen in kleinen Haushalten leben wollen – der Anteil von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten hat sich in den letzten 40 Jahren um elf Prozentpunkte auf 47 Prozent erhöht.² Auch eine wachsende und sich entwickelnde Wirtschaft bedarf zusätzlichen Raums. Steigende Pro-Kopf-Einkommen und die Möglichkeit, von zu Hause zu arbeiten, erhöhen den Wunsch nach mehr Wohnraum.

Das Bevölkerungswachstum von 32 Prozent zwischen 1985 und 2018 steht einer Vergrößerung der Wohnareale um 61 Prozent gegenüber. Die Wohnflächen sind in dieser Zeit also fast doppelt so schnell gewachsen wie die Bevölkerung, dies vor allem im Mittellandgürtel und auf Kosten von Kulturland. In den letzten Jahren lassen sich verdichtende Kräfte erkennen, weil sich das Siedlungswachstum verlangsamt. Allerdings sind noch längst nicht alle Herausforderungen gemeistert, denn die Bevölkerung der Schweiz wird auch zukünftig noch wachsen.

Abbildung 1:
Wichtigste neu entstandene
Nutzung von 1985 bis 2018

→ Neue Siedlungsflächen entstehen hauptsächlich im Mittellandgürtel.



Nutzungsart mit der grössten Zunahme

■	Siedlungsflächen
■	Landwirtschaftsflächen
■	bestockte Flächen (Wald und Gehölze)
■	unproduktive Flächen

Intensität der Zunahme, in %

Nicht gefärbt	< 1,0
Hell gefärbt	1,0–4,9
Dunkel gefärbt	≥ 5,0

Quelle: BFS – Arealstatistik der Schweiz.

² BFS – Personen in Privathaushalten nach Haushaltsgrösse

Es fehlt jährlich an 10 000 zusätzlichen Wohnungen. Ohne sie werden die Realmieten steigen.

Der Bedarf ist ausserdem nicht überall in der Schweiz derselbe. Während Wohnungen in Ballungszentren wie Zürich, Genf oder Basel gefragt sind, sind zum Beispiel die Kantone Jura und Tessin mit einer hohen Leerstandsziffer konfrontiert. Zusätzliche Nachfrage nach Wohnen und Raum im Allgemeinen wird aber in den nächsten zehn Jahren fast in allen Regionen der Schweiz Realität werden. Infolge der zusätzlichen Nachfrage werden die Wohn- und Gebäudepreise steigen. Folgt man der ökonomischen Theorie, sollte das Angebot mit einem Ausbau reagieren und den Preisdruck abfedern. Damit die Realmieten in den nächsten Jahren nicht steigen, bräuchte es jährlich schätzungsweise 10 000 neue Wohnungen.³ Anderenfalls muss bei Neumieten mit Preiserhöhungen gerechnet werden.

Infrastrukturen müssen weiter ausgebaut werden

Infrastrukturen sind veraltet und an der Kapazitätsgrenze angelangt – sie müssen weiterentwickelt werden.

Funktionierende Infrastrukturen sind das Fundament unserer erfolgreichen Volkswirtschaft. Doch auch bei den Infrastrukturen steht die Schweiz vor enormen baulichen Herausforderungen. Vieles wurde in den 1970er- und 1980er-Jahren gebaut und sollte entsprechend erneuert werden, sei es Verkehrsfläche, Stromnetz oder Wasserversorgung. Weitere Anlagen wurden in der jüngeren Vergangenheit zu zögerlich weiterentwickelt und geraten heute infolge steigender Nachfrage an Kapazitätsgrenzen. So haben sich beispielsweise auf dem Nationalstrassennetz in den letzten zehn Jahren bei einem Wachstum der Fahrleistung von «nur» 5,3 Prozent die Staustunden etwa verdoppelt. Das ist ein klares Indiz dafür, dass die Leistungsfähigkeit des Systems an Grenzen stösst. Auch auf der Schiene gibt es Probleme, zum Beispiel Verzögerungen bei der Umsetzung von bereits beschlossenen Ausbauprojekten (z.B. Bahnhof Lausanne) oder die steigende Komplexität von Betrieb und Unterhalt. Dasselbe gilt auch bei den Landesflughäfen, wo sicherheitsrelevante Verbesserungen aufgrund der Verfahrensdauer und Endlosschleifen auch nach 20 Jahren immer noch nicht umgesetzt sind. Auch im Energiebereich dauert der Bau von Windparks oder Hochspannungsleitungen teilweise 20 und mehr Jahre. Bei der Modernisierung der Mobilfunknetze dauern die Bewilligungsverfahren oftmals länger als die Technologiezyklen.

Es wird kaum gebaut

Trotz der hohen Nachfrage wird viel zu wenig gebaut.

Der dringend notwendige Ausbau bei den Wohnimmobilien und bei der Infrastruktur geschieht aber kaum. Auch in Anbetracht aller erwähnten Preissignale bewegt sich die Bautätigkeit auf erschreckend tiefem Niveau. Die Baubewilligungen für Eigentumswohnungen befinden sich auf Rekordtiefe, die für Mietwohnungen auf einem Zehn-Jahres-Tief und der Wohnungsbau ist seit 2018 sogar rückläufig (siehe Abbildungen 2).⁴ Bemerkenswert daran ist, dass in der Zeit von 2018 bis Mitte 2022 die Finanzierungsbedingungen ungemein günstig waren. Wo liegt also die Ursache der tiefen Bautätigkeit?

³ Avenir Suisse – Mieten & Mythen 2023

⁴ CS – Schweizer Immobilienmarkt 2023

Abbildung 2a:
Abnehmende Baubewilligungen

→ Obschon die Nachfrage hoch ist, sind die Baugesuche und -bewilligungen rückläufig.

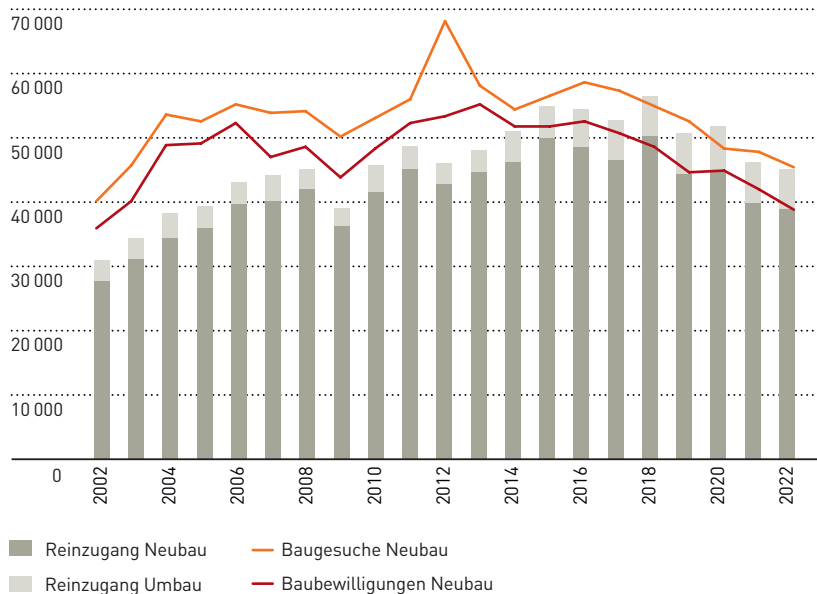
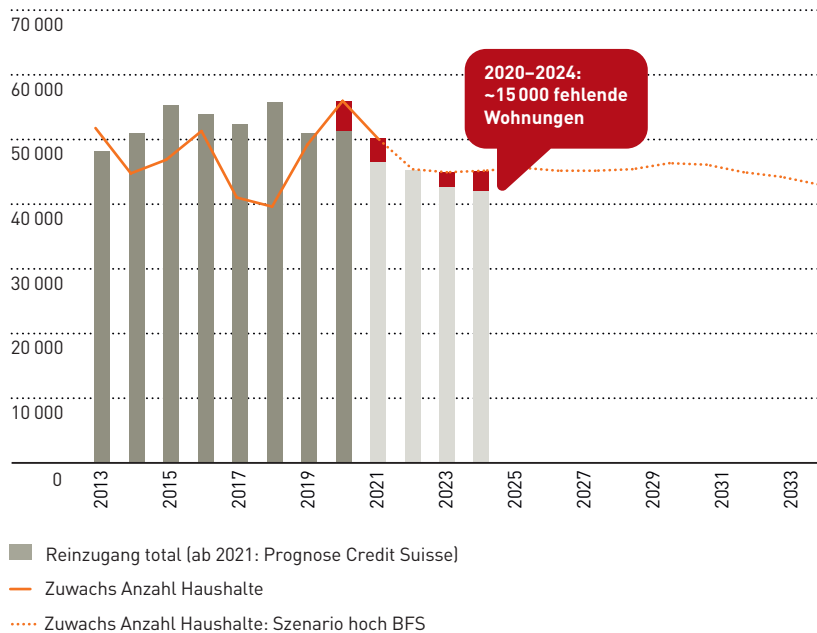


Abbildung 2b:
Zu geringe Bauaktivität

→ Der Zuwachs an Wohnungen wird den Bedarf der zusätzlichen Haushalte nicht decken können.



Quelle: Credit Suisse – Im Zeichen von Zinswende und Knappheit.

Bauprozess wurde zu zeitintensivem Hürdenlauf

Nicht vor meiner Haustür:
Bewilligungsprozesse werden
immer langsamer, nicht zuletzt
weil oft Einsprache erhoben wird.

Das Problem liegt darin, dass das Bauen insbesondere in den bestehenden Siedlungsgebieten sehr aufwendig geworden ist. Eigentlich sollte seit Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes 2014 die Siedlungsentwicklung gegen innen geschehen, das heisst die Siedlungsfläche insgesamt nicht über die bestehenden Bauzonen wachsen. Mit Verzögerung zeigen sich nun die Auswirkungen des Gesetzes und es wird zunehmend klar: Das Volk will verdichtete Siedlungen, aber nicht vor der eigenen Haustür. Immer öfter wird gegen Bauvorhaben Einsprache erhoben, zum Teil auch von kaum betroffenen Parteien. Ausserdem bestehen Zielkonflikte zwischen der Verdichtung und verschiedenen Schutzinteressen. Im letzten Jahrzehnt hat dadurch die Bearbeitungsdauer zwischen Baugesuch und Bewilligung schweizweit um 67 Prozent zugenommen.⁵ In den Städten, also ausgerechnet dort, wo Wohnraum am dringendsten benötigt wird, dauert es am längsten: Beispielsweise dauert es in der Stadt Zürich 330 Tage⁶ – mehr als doppelt so lange als noch 2010. Zudem wurde 2023 bei 71 Prozent der Neubauprojekte in der Stadt Zürich Einsprache erhoben.⁷ In der Gegenwart von Zielkonflikten müssen Interessen gegeneinander aufgewogen werden. Dies geschieht in der heutigen Praxis zum Teil bei verschiedenen Ämtern, mehrmals pro Bauprojekt und in einem schwer nachvollziehbaren Prozess. Mischt man die erwähnten Zutaten zusammen, resultiert das momentane Umfeld von unsicheren Planungsbedingungen, welches die Investitionsbereitschaft hemmt.

Starre Zonenhandhabung verhindert effiziente Nutzung des Bodens

Die Schweizer Baulandreserven
befinden sich nicht am Ort
der höchsten Nachfrage und sind
unzureichend erschlossen.

Grundsätzlich gibt es weiterhin Baulandreserven, in welchen gemäss der Credit Suisse weitere 1,6 Millionen Menschen Platz hätten.⁸ Die Baulandreserven sind aber nicht zufällig in der Schweiz verteilt. Laut dem ARE befinden sich «weiterhin beträchtliche» Reserven zu knapp der Hälfte in städtischen Gemeinden und je zu grob einem Viertel in periurbanen respektive ländlichen Gemeinden.⁹ Damit die Reserven aber tatsächlich genutzt werden können, müssen sie an Orten liegen, wo Menschen wohnen möchten. Dies ist nicht bei allen Reserven der Fall (siehe Abbildungen 3). Heute leben knapp über die Hälfte aller Schweizerinnen und Schweizer in urbanen Gemeinden von grossen oder mittelgrossen Agglomerationen. In diesen Gemeinden befinden sich aber nur etwa ein Drittel aller Bauzonereserven der Schweiz. Hingegen übersteigen die Reserven in den ländlicheren Gebieten anteilmässig die Bevölkerung.

⁵ Avenir Suisse – Mieten & Mythen 2023

⁶ ZKB – Immobilien aktuell 2023

⁷ Stadtrat Zürich – Stadtratsbeschluss Nr. 2071

⁸ CS – Schweizer Immobilienmarkt 2023

⁹ ARE – Bauzonenstatistik Schweiz

Die Erschliessung von Reserven in ländlichen Gegenden wäre teuer und ineffizient, weil die Infrastruktur von wenigen Menschen genutzt wird.

Eine periphere Lage kann dennoch ausreichend attraktiv sein, falls sie gut erschlossen ist und Zentren schnell erreicht werden können. Aber bereits ab der Kategorie der städtischen Gemeinden kleiner Agglomerationen überwiegt der Anteil der Bauzonen, welche unzureichend durch den öffentlichen Verkehr erschlossen sind. In diesen Gemeinden befinden sich knapp zwei Drittel aller Baureserven. Die Erschliessung in diesen kleineren Gemeinden zu verbessern, würde nicht nur hohe Initialkosten verursachen, sie wäre auch hochgradig ineffizient,¹⁰ da die Kosten nur durch wenige Bewohner verursacht würden. Denn das Wohnen auf dem Land verursacht höhere Kosten als in der Stadt. Beispielsweise verursachen Bewohner in den Grosszentren um einen Drittel tiefere Mobilitätskosten als Bewohner ländlicher Regionen.¹¹ Je dichter der Siedlungsbau, desto weniger Infrastrukturkosten für Strom, Wasser und Verkehr werden pro Person verursacht. Entsprechend ist der Siedlungsausbau dort volkswirtschaftlich sinnvoll, wo bereits Infrastruktur besteht und von vielen genutzt wird.

Wo hingegen Wohnraum gefragt ist, fehlen Reserven und es wird zu wenig grosszügig aufgestockt.

Dort wo Wohnraum gefragt wäre, sind die Baureserven also vergleichsweise klein und Neueinzonungen kaum möglich. Die noch verfügbaren Bauzonen müssten in den urbanen Gemeinden demnach massiv dichter bebaut werden, wenn darin eine Million Menschen Platz finden sollen. Dies würde voraussetzen, dass die Bauzonen entsprechend hoch überbaut werden dürften, was wiederum grosszügige Aufzonungen erfordern würde. Solche Aufzonungen geschehen aber leider viel zu selten, und wenn, dann wird oftmals wenig mutig einfach ein Geschoss mehr zugelassen. So wurde 2017 und 2022 nur in zwölf der 50 grössten Gemeinden in der Masse verdichtet, welches erlaubt, zumindest das durchschnittliche Bevölkerungswachstum der Schweiz aufzufangen.¹² Wenn Bauherrinnen trotzdem höher bauen möchten, als es die kommunale Bau- und Zonenordnung zulässt, müssen sie über langwierige Verfahren mit teilweise abschreckenden Vorschriften gehen.

Entwicklungspotenzial schlummert natürlich nicht nur in den freien Bauzonenreserven – auch der Bestand kann bei Modernisierungen dichter bebaut werden. Insbesondere in den Städten kann neuer Wohnraum grösstenteils nur noch im Bestand geschaffen werden. Damit die dort zumeist hohe Nachfrage gedeckt werden kann, müsste es in diesen Gemeinden auch zulässig sein, bei Modernisierungsprojekten im Bestand deutlich höher zu bauen.

¹⁰ ARE – Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen 2017

¹¹ Die Volkswirtschaft – Verdichtet bauen ist günstiger

¹² NZZ – Dicht, dichter, Bülach

Abbildung 3a:
Vergleich der Wohnbevölkerung
und der Baureserven

→ Schweizerinnen und Schweizer wohnen zentral, aber die Baureserven liegen ausserhalb.

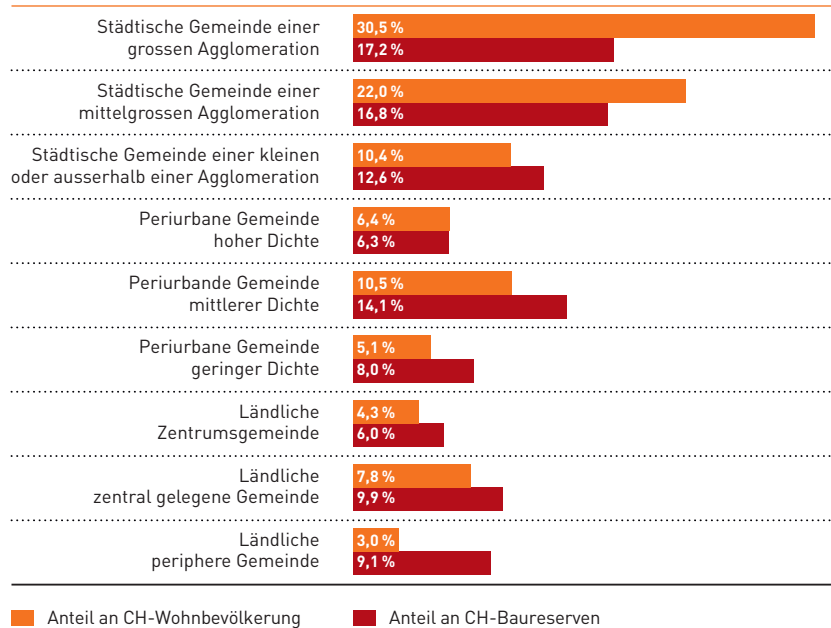
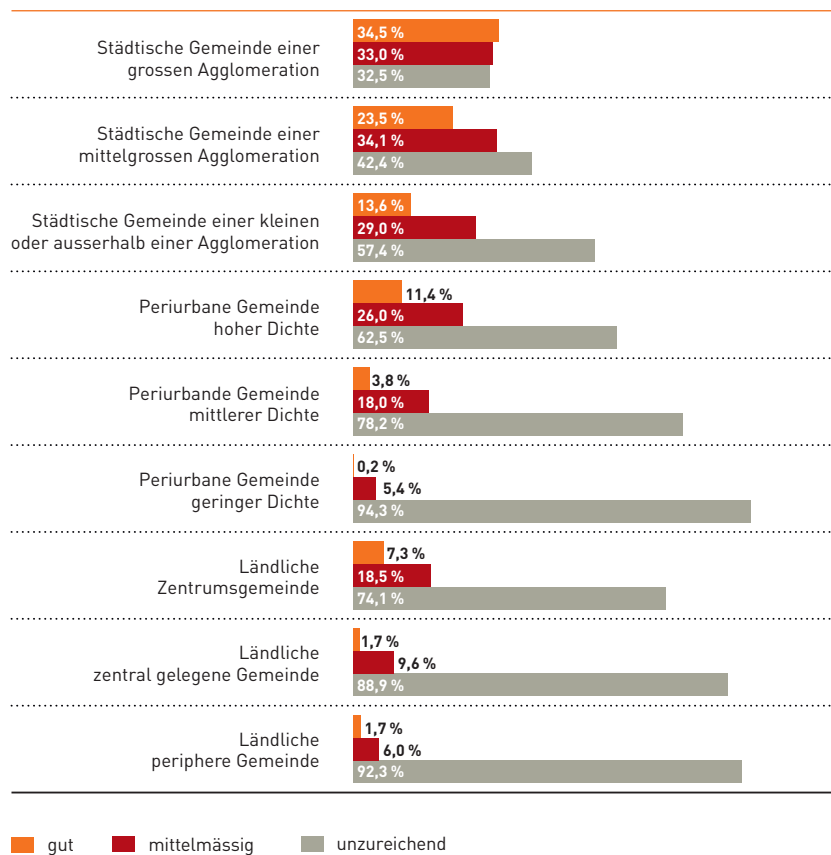


Abbildung 3b:
Erschliessung der Bauflächen

→ Bauflächen, die ausserhalb städtischer Gemeinden liegen, sind ungenügend erschlossen.



Quelle: ARE, BFS, economiesuisse.

Verdichtungspotenzial durch Aufzoning

Damit Verdichtung überhaupt möglich ist, müssen Eigentümer auch gewillt sein, ihre Grundstücke entsprechend zu entwickeln. Bei bereits bebauten Grundstücken ist der Umbau aber oft finanziell unattraktiv, auch wenn die Fläche im Bestand in einem Missverhältnis zum Flächenbedarf der Bewohnenden steht. Das Potenzial von Aufzonungen kann am Beispiel des Einfamilienhausbestands illustriert werden.

In der Schweiz gibt es 1,1 Millionen Einfamilienhäuser (EFH), welche von 2,3 Millionen Menschen bewohnt werden. Drei von fünf Wohngebäuden in der Schweiz sind EFH, sie beheimaten aber nur 27 Prozent der Bevölkerung. Die Bewohner von EFH konsumieren erwartungsgemäss auch substanziell mehr Wohn- und Grundstücksfläche, verglichen mit dem schweizerischen Durchschnitt. Ältere Häuser mit hohem Modernisierungsbedarf werden zudem oftmals von älteren Menschen in kleinen Haushalten bewohnt. Laut einer Studie von Wüest Partner können in diesem Bestand unter gewissen Voraussetzungen Potenziale genutzt werden. Es bedarf des Umbauwillens der Eigentümer sowie der Finanzierbarkeit des Wohnungswechsels.

Wüest Partner kommt zum Schluss, dass ein solcher Wohnungswechsel nicht überall möglich wäre, aber gerade in urbanen Gebieten sogar finanziell attraktiv ist. Das liegt daran, dass urbanere Regionen besser erschlossen und somit für eine Nachverdichtung der EFH besser geeignet sind. Mit den Ausnützungsziffern halten die Gemeinden hierbei ein mächtiges Instrument: Es fördert nicht nur den Umzugswillen der Bewohner, sondern stärkt auch ihre Position für den Wohnungswechsel.

Die EFH bilden dabei keinen Spezialfall. Auch der restliche Bestand würde von Aufzonungen profitieren. Im Gewerbesegment beispielsweise müssten die Renditen nach einer Wohnumnutzung deutlich über den bisherigen Renditen der Büronutzung liegen. So werden heute meist nur hartnäckig leerstehende Büros umgenutzt und tendenziell Wohnraum im oberen Preissegment geschaffen. Grosszügige Aufzonungen würden auch in diesem Beispiel die Renditerechnung massgeblich zugunsten des Wohnungsbaus verändern.

Quelle: Wüest Partner – Das Verdichtungspotenzial von Einfamilienhausparzellen: realisierbar oder nur theoretisch?

Veraltete und starre Nutzungsplanungen

Die veraltete Nutzungsplanung der Schweiz verhindert flexible Anpassungen und hindert eine sinnvolle Mischung von Wohnen und Arbeiten.

Die heutige Nutzungsplanung ist ein Relikt aus alten Zeiten und noch immer geprägt von einer gesellschaftlichen Realität, in welcher Arbeit mit Lärm und Verschmutzung einherging, Nutzungen beständiger waren und die Siedlungen in die Breite wuchsen. Heute liegen die Karten anders: Arbeit und Wohnen müssen im digitalen Zeitalter nicht mehr strikt getrennt werden, Anforderungen an den Raum ändern sich viel häufiger, da die Mobilität und die Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts zugenommen haben und schliesslich ist das Breitenwachstum der Siedlungen dem Verdichtungs-willen gewichen. Erschwerend dazu kommt, dass die Erneuerung des Nutzungsplans nur alle 15 bis 25 Jahre vorgesehen ist. Entsprechend werden die Nutzungen der Bauzonen von den Gemeinden rigide festgelegt, so dass eine Anpassung an neue Marktsituationen gar nicht möglich ist. In Industrie- oder Gewerbe-zonen ist beispielsweise der Wohnungsbau stark eingeschränkt bzw. zumeist nicht erlaubt, und umgekehrt können sich Geschäfte und Gewerbe kaum in Wohnzonen installieren. Damit werden bedarfsgerechte und effiziente Nutzungen verhindert: Die Leerstände von Büroflächen liegen beispielsweise deutlich höher¹⁹ als die der Mietwohnungen. Zwar wären Um-nutzungen nicht für alle Bürogebäude rentabel (unter anderem, weil nicht genügend hoch gebaut werden darf), aber für einige ist sie wegen der strikten Zonendefinition gar nicht erst möglich.

Rascher mehr bauen ist Gebot des Jahrzehnts

Die Herausforderung der kommenden Jahre besteht darin, den dringend benötigten Wohn- und Infrastrukturausbau zu realisieren und dabei die wirtschaftlichen Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Berücksichtigt man die prognostizierte Haushaltsentwicklung und die momentane Bauaktivität, dürfte knapperer Wohnraum für immer mehr Schweizer Regionen Realität werden. Bauzonen wären zwar noch vorhanden, sie befinden sich aber oft nicht am Ort der grössten Nachfrage. Die Nachfrage wäre vor allem in den Zentren hoch. Dort werden Bauprojekte aber zunehmend durch eine Vielzahl von Einzelinteressen ausgebremst. Den notwendigen Wohnimmobilienausbau und die ebenso dringenden Infrastruktur-erweiterungen zu ermöglichen, ist die grosse Herausforderung der Raumpolitik der nächsten Jahre. Die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaft müssen dabei anerkannt und berücksichtigt werden.

¹⁹ CS – Schweizer Immobilienmarkt 2023

→ Eckpunkte einer wirtschafts- freundlichen Raumpolitik

DER SCHWEIZER WOHLSTAND BASIERT AUF EINER HOHEN STANDORTATTRAKTIVITÄT. SIE VERANLASST INTERNATIONAL MOBILE UNTERNEHMEN, HIER AKTIV ZU SEIN UND MACHT DAS LAND ZU EINEM ATTRAKTIVEN ARBEITS- UND WOHNORT. DIE RAUMPOLITIK SPIELT DABEI EINE WICHTIGE ROLLE. SIE MUSS SICH DESHALB IMMER WIEDER DIE FRAGE STELLEN: WIE KANN DIE ATTRAKTIVITÄT DES WIRTSCHAFTS- UND LEBENSRAUMS GESTÄRKT WERDEN?

Die im vorherigen Kapitel dargelegten Entwicklungen und Herausforderungen in der Raumpolitik verpflichten economiesuisse, sich in die aktuelle Debatte einzubringen. In diesem Kapitel werden die Forderungen des Wirtschaftsdachverbands vorgestellt.

1. Weiterentwicklung ermöglichen

Die Raumpolitik muss den bedarfsgerechten Ausbau von Wohnraum und Infrastruktur in nützlicher Frist ermöglichen.

Die Einwohnerzahl wird in der Schweiz weiter steigen. Es braucht daher in den nächsten Jahren mehr Wohnraum und einen Ausbau der Infrastruktur, damit die Lebensqualität und die Standortqualität hoch bleiben. Zudem ändern sich die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung laufend, und neue Technologien führen zu neuen Infrastrukturbedürfnissen. Deshalb müssen die bauliche Weiterentwicklung und die Entwicklung der Infrastruktur jederzeit bedarfsgerecht und innert nützlicher Frist möglich sein. Es bedarf einer Liberalisierung des Bauens innerhalb der Bauzonen. Im Vordergrund stehen dabei ein schlankes Planungs- und Baurecht in den Kantonen und Gemeinden, flexible Instrumente in der Raumplanung und Respekt vor dem Föderalismus.

Schlankes Planungs- und Baurecht in den Kantonen und Gemeinden

Bauen muss einfacher und die Bewilligungsprozesse massiv beschleunigt werden.

Bauen muss dank weniger Vorschriften einfacher und vor allem schneller werden. Baueinsprachen und die Bearbeitung der Baugesuche durch eine Vielzahl von Ämtern führen zu langen Bearbeitungszeiten und schüren die Planungsunsicherheit. Maximale Bearbeitungsfristen für die Bearbeitung von Baugesuchen sowie Einsprachen und Rekursen sollten daher in den kantonalen Gesetzen verankert werden. Die Einsprachepraxis muss genau unter die Lupe genommen werden. Heute können Einsprachen auf einer Vielzahl von Ebenen (Richtplan, Nutzungsplan, Überbauungsplan, spezifisches Projekt, Projektänderungen usw.) erhoben werden, was den Bewilligungsprozess stark ausbremst, da Einsprachen zum gleichen Projekt mehrfach erfolgen können. Zudem sollten Beschwerden nur eingereicht werden dürfen, wenn eine Betroffenheit vom gerügten Sachverhalt nachgewiesen werden kann – Betroffenheit von einem Bauvorhaben dürfen keine «carte blanche» für jegliche Einsprachegründe sein.

Beispiel A

Lange Verfahren, widersprüchliche Anforderungen

Die Behörden widersprechen sich bezüglich der Projektanforderungen gegenseitig. Mit kantonalen und kommunalen Baubehörden, Denkmalschutzbehörden sowie Umwelt- und Energiebehörden sind im Raumplanungsbereich zahlreiche Amtsstellen involviert, die sich im Bewilligungsverfahren oft gegenseitig ausschliessende Vorgaben machen. Dies insbesondere, wenn schützenswerte Flächen oder Bauten betroffen sind. Bewilligungsverfahren werden so zu einem Orientierungslauf mit kreiselndem Kompass. Daraus ergibt sich für Unternehmen und Private erheblicher Mehraufwand – zeitlich und finanziell.

Ein klassisches Beispiel sind Widersprüchlichkeiten in den Vorgaben zum Brandschutz und zum Denkmalschutz. Beides sind zentrale Säulen des Baurechts, die nicht selten grössere Reibereien im Laufe eines Genehmigungsprozesses verursachen. Zu spüren bekam diese gegensätzlichen Anforderungen ein historisches Hotel in einer beliebten Schweizer Ferienregion: Der Brandschutz verlangt moderne und sichere Rettungswege. Die von den entsprechenden Behörden favorisierte Lösung war eine Aussentreppe. Folglich wurde ein Projekt ausgearbeitet, das den Brandschutzvorschriften entspricht. Nicht einverstanden war allerdings die Denkmalpflege: Die Aussentreppe sei ein wesentlicher Eingriff in die Substanz und das Erscheinungsbild eines Denkmals. Eine Anpassung des Projekts wurde seitens der Denkmalpflege skizziert. Wiederum wurde das Projekt angepasst. Nun waren aber gemäss den Behörden die Brandschutzvorschriften nicht richtig erfüllt. Eine veritable Kakophonie, die darin resultiert, dass es für besagtes Hotel bis heute keine Lösung gibt.

Es ist die Aufgabe der Behörden, sich für eine kohärente Auslegung der Gesetzgebung einzusetzen und dafür zu sorgen, dass die verschiedenen Anforderungen koordiniert werden, damit eine umfassende Abwägung zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen erfolgen kann. Ein Lösungsweg, der Abhilfe schaffen würde, wäre ein behördlicher «One-Stop-Shop» im Bau- und Planungsbereich mit einer maximalen Bearbeitungsdauer. Der Bauherr soll sich nur mit einer Behörde auseinandersetzen müssen, während sich die Behörden im Hintergrund selbst koordinieren. Werden die verschiedenen Anforderungen und die dafür notwendigen Schritte von Anfang an professionell aufbereitet, lassen sich Fehler und Widersprüchlichkeiten in den Verfahren und damit auch Verzögerungen rechtzeitig vermeiden.

Im Bewilligungsprozess muss auf Seiten der Behörden die Effizienz gesteigert und Komplexität reduziert werden.

Zusätzlich muss der Missstand beseitigt werden, dass Bauherrinnen und Bauherren an verschiedenen Fronten mit einer Vielzahl von Ämtern kommunizieren müssen. Ein effizienter und komplett digitalisierter Bewilligungsprozess bietet den Gestaltenden eine einzige amtliche Gegenpartei und regelt interne Interessenkonflikte und Diskussionen in einem transparenten Prozess im Hintergrund. Schliesslich ist nicht nur die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, sondern auch dessen Umsetzung wichtig. Das geltende Recht muss wirtschaftsfreundlich interpretiert werden.

Mutiges Aufzonen an zentralen Lagen

Das Bevölkerungswachstum sollte vor allem in den Zentren stattfinden, da die Nachfrage nach Wohnraum dort am höchsten ist. Somit stehen viele zentral gelegene Gemeinden vor der Herausforderung, dass sie ihre Bau- und Zonenordnung anpassen müssten. Das Wachstum kann aber zumeist nur in den bestehenden Siedlungsgebieten erfolgen, weil freie Bauflächen an zentralen Lagen rar sind.

Damit die Bevölkerungszunahme in den Zentren stattfinden kann, muss es möglich sein höher zu bauen.

Es braucht eine Gesamtsicht über alle Areale einer Gemeinde oder eines funktionalen Raums. Wenn mehrere Areale entwickelt werden, so sollten die Gemeinden planerisch sinnvolle Entwicklungsschwerpunkte setzen und nicht eine uniforme Einheitslösung über alle Areale vorsehen, die jeglicher Quartieridentität, aber auch der Konzentration von gewissen Nutzungen – wie zum Beispiel des industriellen Gewerbes – abträglich ist. Für eine bedarfsgerechte Raumplanung im Bestand sind mutige Entscheide der Politik und der planenden Behörden dringend gefragt. Denn wenn an den nachfragestarken Orten mehr gebaut wird, dann finden mehr Leute an ihrem bevorzugten Ort eine Wohnung, was schliesslich zu sinkenden Mieten und Eigentumspreisen führen wird. Die Wirkung von Aufstockung ist zudem wissenschaftlich fundiert¹⁴ und stellt ein mächtiges Instrument zur Stabilisierung des Immobilienmarkts dar.

Behörden sind daher angehalten, Um- und Aufzonungen an zentralen Lagen rasch voranzutreiben. Dabei sind für eine wirkungsvolle und attraktive Verdichtung mutige Entscheidungen nötig. Es sollten grosszügigere, attraktive Bauten zugelassen werden, die sich gut ins Stadtbild einfügen, es ergänzen oder sogar weiterentwickeln. Manche neue Hochhäuser in Basel und Zürich können auch in dieser Hinsicht als Leuchttürme bezeichnet werden.

Flexiblere Nutzungsplanung für das 21. Jahrhundert

economiesuisse schlägt eine vereinfachte Nutzungsplanung mit nur drei Zonen vor, welche eine attraktive Nutzungsmischung fördert und gleichzeitig die Flexibilität zur Anpassung an sich ändernde Raumbedürfnisse erhöht.

Die Schweiz verfügt über eine veraltete Nutzungsplanung, welche für heutige Verhältnisse zu wenig anpassungsfähig ist. Es war bereits in einer beständigeren Schweiz aufwendig und anspruchsvoll, die verschiedensten Raumansprüche für 15 bis 25 Jahre vorherzusehen, heute ist es kaum mehr möglich. Vermehrt greifen Gemeinden deswegen auf Teilrevisionen und Sonder-nutzungspläne zurück. Diese Symptombekämpfung zeigt auf, wie die Grundordnung der Nutzungsplanung verwässert wurde und nicht mehr in der Lage ist, die künftigen raumplanerischen Herausforderungen zu bewältigen.

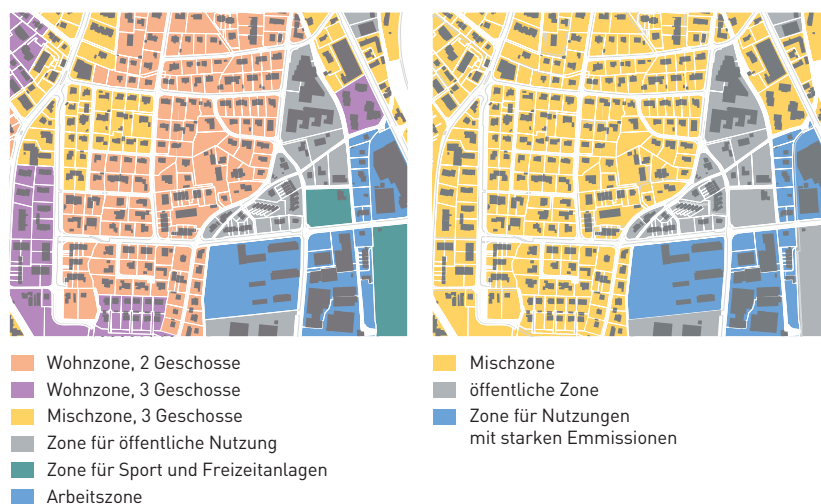
Daher sollte die kommunale Richt- und Nutzungsplanung vollumfänglich überdenkt werden. Es braucht ein neues System, welches flexibler auf die demografische Entwicklung, unerwartete Zuwanderungsschübe oder sich ändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen reagieren kann.

¹⁴ BWO – Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung

economiesuisse schlägt daher eine reduzierte Nutzungsplanung¹⁵ vor, welche die strikte Trennung von Arbeit und Wohnen abschafft und explizit Mischzonen fördert. Damit werden zwei Fliegen auf einmal geschlagen: eine markant vereinfachte Nutzungsplanung, die gleichzeitig zu einer attraktiven Nutzungsmischung führt. Anstelle der heutigen unübersichtlichen Zonenvielfalt von Kern-, Gewerbe-, Wohn-, Zentrums-, Arbeitszonen usw. gibt es im vorgeschlagenen System nur noch drei verschiedene Zonen: Eine Zone für öffentliche Bauten, eine für stark störende Betriebe, während der restliche Raum unter die Mischzone fällt, in welcher alle anderen Nutzungen zulässig sind. Abbildung 4 illustriert, wie eine solche Nutzungsplanung die heutige Zonenvielfalt reduzieren und vereinfachen würde. In der Mischzone kann beispielsweise ein Kaffee oder Restaurant im Erdgeschoss, eine Verkaufsnutzung im Untergeschoss und parallele Nutzung für Büro- und Wohnzwecke in den oberen Geschossen in ein und demselben Gebäude stattfinden. Stark störende Betriebe, wie etwa Industrie oder Logistik mit lautem Verkehr, sind weiterhin vom Wohnen separiert, während die öffentliche Zone neben den Amtsgebäuden auch Grün- und Erholungsflächen umfasst. Die neuen Zonen werden mit einer schlanken Ordnung ergänzt, welche die Ausnützung der Parzellen regelt. Sie umrahmt die zulässige Anzahl Stockwerke und Abstandsregelungen für das jeweilige Grundstück. Die Ausnutzungsordnung könnte a priori mit Bedingungen versehen werden, bei deren Erfüllung eine Erhöhung der Ausnutzung vorzunehmen ist. In der neuen Nutzungsplanung kann dem ändernden Raumbedarf besser Rechnung getragen werden, da die Mischzone für eine optimale Raumnutzung sorgt. Sie führt ausserdem zu erhöhter Siedlungsqualität mit tieferer Abhängigkeit von Mobilität, indem lebhaftere Dorfkerne und Stadtquartiere gefördert werden.

Abbildung 4:
Wie die neue Nutzungsplanung
die Zonenvielfalt reduziert

→ Ein Fokus auf Mischzonen reduziert die Komplexität in der Nutzungsplanung massiv.



Quelle: EBP – Eine neue Generation der Nutzungsplanung.

¹⁵ Vgl. Bericht EBP

Ein höherer Anteil an Mischzonen ist umsetzbar und verbessert die Raumqualität.

Eine reduzierte Nutzungsplanung, wie hier vorgeschlagen, könnte jede Gemeinde bereits heute rechtskonform umsetzen. In der Stadt Biel ist eine solche Nutzungsplanung praktisch in Kraft. Die Mischzone deckt dort 64 Prozent der Bauzonenfläche ab. Insgesamt werden 96 Prozent der gesamten Fläche mit der Mischzone, einer Arbeitszone und der Zone für öffentliche Bauten abgedeckt. Die anderen grossen Städte der Schweiz hinken diesen Werten hinterher – im Schnitt sind nur 13 Prozent ihrer Fläche als Mischzone eingestuft. Die Stadt Biel konnte im Städteranking von Wüest Partner in den letzten Jahren kontinuierlich Plätze gutmachen. Vom 43. Rang im Jahr 2017 ist sie im aktuellen Ranking auf Platz 29 vorgestossen. Dafür ist nicht allein die Raumplanung verantwortlich, aber in einigen Kategorien dürften die flexiblen Nutzungszonen ideale Bedingungen für Verbesserungen geboten haben.

Falls in den Gemeinden eine Neuorganisation der Nutzungsplanung nicht möglich ist, bleiben der Bauzonenhandel oder sinnvoll gestaltete Teilricht- und Sondernutzungspläne effektive Instrumente der Raumplanung, die zu einer Flexibilisierung führen würden. Von den Gemeinden sind jetzt allerdings mutige Schritte gefordert – nur die wandlungsbereiten Gemeinden werden für die kommenden Herausforderungen gut aufgestellt sein.

Respekt vor dem Föderalismus

Der föderalistische Gedanke ist in der Raumplanung für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung und höhere Akzeptanz essentiell.

In der Schweizer Politik herrscht ein Hang zur Zentralisierung und Harmonisierung. Diese Tendenz ist in der Raumpolitik gefährlich, denn Harmonisierungen werden lokalen Bedürfnissen in der Raumnutzung nicht gerecht. Lokale Regelungen sind meistens effizienter und ermöglichen bessere Lösungen, die von den Direktbetroffenen mitgestaltet werden können und dementsprechend eine höhere Akzeptanz haben. Deshalb muss in der Raumpolitik der Föderalismus mit seinen lokalen und kantonalen Lösungen gestärkt werden.

Ausnahmen bilden die Raumentwicklung in funktionalen Räumen, Harmonisierung von gewissen Messgrössen und Infrastrukturen von nationaler Bedeutung.

Ausnahmen sind nur dort zu machen, wo sie sachlich begründet sind. So überlagern funktionale Räume die Grenzen politischer Einheiten. Hier kann eine grenzübergreifende Planung, wie zum Beispiel in Agglomerationen, sinnvoll sein. Eine Planung in funktionalen Räumen muss jedoch aus Eigeninitiative der einzelnen Gemeinden/Kantone oder wegen wirtschaftlicher Ansprüche erfolgen. Sie darf nicht von einer höheren Staatsebene diktiert werden.

Ebenso kann es Sinn machen, auf technischer Ebene gewisse Definitionen und Messgrössen zu harmonisieren (wie zum Beispiel die Berechnung der Ausnützungsziffern). Für Harmonisierungen braucht es aber einen klaren sachbezogenen Bedarf und eine entsprechende Rechtsgrundlage, die den föderalistischen Grundgedanken der Raumplanung nicht untergräbt.

Zudem ist bei Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung (wie z.B. Flughäfen, Autobahnen oder Übertragungsnetzen) darauf zu achten, dass eine Behörde abschliessend entscheiden kann, damit nicht wie heute mehrere Instanzen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen nacheinander entscheiden und deswegen mehrmals die gleichen Abklärungen seitens des Bauherrn dargelegt werden müssen.

Schliesslich steht economiesuisse der zunehmenden Bedeutung von Konzepten, Sachplänen und Strategien auf nationaler Ebene skeptisch gegenüber. Es ist demokratiepolitisch fragwürdig, wenn nationale Erlasse, die demokratisch schwach abgestützt sind, kantonale Hoheiten übersteuern. So müssen die Kantone beispielsweise die Sachpläne, die neue Vorgaben machen, einhalten, obwohl sie die Kantone und Gemeinden oftmals mit einer Vielzahl von neuen Pflichten konfrontieren. Diese behördenverbindlichen Vorgaben durchlaufen keinerlei parlamentarische Debatte, sondern erlauben es der Bundesverwaltung, kantonale Entscheide vorwegzunehmen. Daher braucht es eine demokratischere Abstützung dieser raumplanerischen Instrumente auf Bundesebene unter Einbezug des Parlaments.

2. Den vorhandenen Raum effizient nutzen

Die Raumpolitik muss begrenzten Raum effizient nutzen und die Siedlungsentwicklung innerhalb bestehender Bauzonen ermöglichen.

Die Raumpolitik muss sich einer effizienten Nutzung des vorhandenen Raums verpflichten, da Boden nicht unbeschränkt verfügbar ist und vielfältige Ansprüche an die Raumnutzung bestehen. Eine weitere Zersiedelung soll verhindert werden. Entsprechend werden Ausweichmöglichkeiten auf freie Flächen ausserhalb der heutigen Siedlungsgebiete künftig immer weniger verfügbar sein. Die Raumpolitik muss deshalb die Siedlungsentwicklung nach innen – das heisst innerhalb der bestehenden Bauzonen – fördern. Zusätzlich muss mit den Flächen ausserhalb der Bauzonen hausälterisch umgegangen werden und eine echte Interessenabwägung stattfinden. Eine effiziente Raumnutzung bedingt auch eine Abstimmung mit anderen Politikbereichen. Die Anreize müssen wirtschaftspolitisch so gesetzt werden, dass sie raumplanerisch gewünschte Stossrichtungen unterstützen. Deshalb müssen beispielsweise in der Verkehrspolitik die Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung mitgedacht werden. Siedlung und Verkehr sowie Güterverkehr und Logistik müssen über die Planungsgrenzen abgestimmt werden. So beeinflussen beispielsweise Mobility Pricing und die Höhe des Pendlerabzugs wie auch die Arbeits- und Schulzeiten und die Standorte öffentlicher Einrichtungen die Attraktivität eines Wohnorts und damit auch die nötigen Kapazitäten der Verkehrsinfrastruktur.

Siedlungsentwicklung nach innen

Gut geplante Verdichtung führt zur Erhöhung von Siedlungsqualität und liefert Mehrwerte für die Nachbarschaft.

Die kompaktere Nutzung des Raums innerhalb der bestehenden Bauzonen ist das oberste Gebot für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Bodens. Verdichtung hat viele Vorteile. Eine moderne, gut geplante Verdichtung schafft attraktive Wohnformen und Mehrwerte für die Bewohner, unter anderem dank besserer Verfügbarkeit von öffentlichen und privaten Infrastrukturen oder attraktiveren Erholungsräumen dank gut durchdachter Arealentwicklung. So lohnt es sich in einer dichten Siedlung beispielsweise für einen Detailhändler eher, einen Laden zu eröffnen; und ab einer gewissen Siedlungsgrösse sind die Existenz einer öffentlichen Schule und weiterer Infrastrukturen sowie eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr eher gesichert, da ein grösserer Pool an Nachfragern nach diesen Leistungen vorhanden ist. Schliesslich wird dank Verdichtung mehr Wohnraum auf der gleichen Fläche angeboten, was einen preisdämpfenden Effekt auf den Mietzins und den Eigentumspreis hat.

Beispiel B**Sempach – Musterschüler der zeitgemässen Stadtentwicklung**

Sempach wird 1234 erstmals urkundlich erwähnt, und der kompakte Kern der mittelalterlichen Stadt ist bis heute erhalten geblieben. Dieses wertvolle historische Erbe will gepflegt sein: Sempach, das rund 4100 Einwohner zählt, hat seit vielen Jahren eine gelebte Diskussionskultur über das Bauen und Planen innerhalb der Gemeindegrenzen. Besonders sichtbar wird dieses Engagement für eine gute Baukultur in der national bedeutenden Altstadt: Dort werden bestehende Werte gepflegt, zugleich können aber auch Neubauten entstehen, die einen Beitrag an die Lebensqualität vor Ort leisten. Die Verantwortlichen pflegen also nicht einfach nur das historische Erbe, sondern entwickeln es weiter. Die Stadt stellt damit die Weichen für eine qualitätsvolle Erneuerung und Verdichtung, die das Leben in der Stadt behält.

Anstatt mit standardisierten Bauvorschriften Schlechtes zu verhindern, fördert die Stadt durch professionelle Beratung massgeschneiderte städtebauliche und architektonische Lösungen, die einen Mehrwert für alle generieren. Wichtige Instrumente auf diesem Weg sind Architekturwettbewerbe oder andere Planungsverfahren von Privaten und der öffentlichen Hand. Die Resultate der Planungen werden jeweils öffentlich vorgestellt. Zudem fördert die Stadt partizipative Verfahren, welche die Grundeigentümer eines Gebiets an einen Tisch bringen, um gemeinsam die Entwicklung ganzer Quartiere voranzutreiben. Die Stadt begnügt sich nicht mit einem guten Baureglement. Das gelebte Engagement reicht deutlich weiter – etwa in Form von öffentlichen Podiumsgesprächen. Der Schweizer Heimatschutz hat die Stadt Sempach für ihre Verdienste mit dem Wakkerpreis 2017 geehrt.



Quelle: Stadt Sempach

Verdichtungshindernisse beseitigen

Das ISOS und der Denkmalschutz erschweren die Entwicklung von dicht besiedelten Gebieten und behindern den Ausbau wichtiger Infrastrukturen. Eine Anpassung an moderne Anforderungen ist daher dringend nötig.

Ein mutiges Aufzonen in den Zentren reicht allein nicht aus, damit eine kraftvolle Siedlungsentwicklung nach innen gelingt. Damit tatsächlich auch gebaut wird, darf das Bauen in Zentren nicht aufwendiger sein und länger dauern als an den Siedlungsrändern. Regelungen, die diesem Ziel widersprechen, müssen vermieden werden. Die Prozesse und Vorschriften sind zu entschlacken und zu beschleunigen, die Unterschutzstellung von Ortsbildern mancherorts aufzuheben. Dazu gehört das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), das einen viel zu weitgehenden Schutz von Ortsbildern vorsieht.

Welche Bedeutung das ISOS für die Stadtentwicklung hat, ist in der nachfolgenden Box illustriert. Im schlimmsten Fall werden neue Bauten – Wohn- und Arbeitsräume – nun auf der grünen Wiese geplant, damit eine zielführende Weiterentwicklung überhaupt noch möglich ist und Konflikte mit dem ISOS vermieden werden können. Dies würde allerdings dem raumplanerischen Grundsatz der Verdichtung fundamental widersprechen.

Das Bundesinventar verhinderte die Entwicklung grösserer Städte zwar nicht ganz, es erschwert aber die Lösungssuche im dicht besiedelten Raum. Nicht nur die Erweiterungen von wichtigen Infrastrukturen – darunter nationale Bildungsstätten – werden damit erschwert bis verunmöglicht. Das ISOS bietet häufig einen Einsprachegrund, was dringende Siedlungsentwicklung und Wohnungsbau stark ausbremst. Die Ausgangslage betreffend Natur- und Heimatschutz ist heute eine andere als beim Erlass des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Jahr 1966. Die Kantone und Gemeinden nehmen heute ihre Verantwortung im Heimatschutz und in der Denkmalpflege umfassend wahr: Das ISOS ist in seiner heutigen Ausgestaltung nicht zweckmässig. Der starre Ortsbildschutz des Bundes darf die Siedlungsentwicklung nach innen nicht behindern. Solange sich Ortsbild- und Denkmalschutz an alten Gesetzen orientieren, muss eine Modernisierung angestrebt werden, welche die Tragweite der Schutzinteressen einschränkt.

Beispiel C

ISOS – Der Ortsbildschutz behindert die Siedlungsentwicklung nach innen

Der Bundesrat hat die Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im Jahr 2016 angepasst. So ist nun beispielsweise die Stadt Zürich Bestandteil des Inventars. 76 Prozent ihres Siedlungsgebiets werden in Substanz, Struktur oder Charakter als erhaltenswert bezeichnet.

Beispiel 1: Der Fall Rüti

Im April 2009 hob das Bundesgericht die Bewilligung für eine Überbauung in der Rütener Kernzone auf (BGE135 II 209). Streitpunkt war ein siebenstöckiges Hochhaus. Ein Nachbar rügte erfolgreich, dass das ISOS in der Interessenabwägung nicht berücksichtigt worden sei. Der Gestaltungsplan wurde aufgehoben und die Überbauung erheblich verzögert. Wegen des ISOS durfte die Übergangszone zwischen Ortskern und Überbauung nicht plangemäss umgesetzt werden. Anstelle des Hochhauses wurde eine kleinere Baute mit Giebeldach errichtet und daneben ein kleineres Haus als Blickfang stehengelassen. Letzteres wurde noch dunkel bemalt, um von der Überbauung abzulenken. Für dieses «Scharnier» musste auf 20 Prozent der Ausnutzung verzichtet

werden. Dies, obschon im Quartier mit Erhaltungsziel b auch zuvor schon modernere Bauten standen. Seit dem Fall Rütli gilt grundsätzlich, dass auch bei kommunalen Um- und Aufzonungen das ISOS zu beachten ist.



Quelle: werk, bauen + wohnen (2017)

Beispiel 2: Klinikum 2 des Universitätsspitals Basel

Verschiedene Interessen können sich infolge dieses Entscheids nun bei Einsprachen am ISOS bedienen. Die Auswüchse der dadurch entstehenden Ineffizienzen können an der Erweiterung Campus Gesundheit des Universitätsspitals Basel illustriert werden. Teile des Universitätsspitals sind veraltet und müssen modernisiert werden, um den Versorgungs- und Forschungsansprüchen der Zukunft gerecht zu werden. So zum Beispiel das Klinikum 2 aus den 1970er-Jahren. Ab 2011 wurden in Form eines Masterplans und Architekturwettbewerbs Vorbereitungen getroffen, ein Siegerprojekt gekürt und 2014 ein Bebauungsplan publiziert. Obschon Architekturwettbewerbe grundsätzlich für eine hohe Bauqualität und für die Einhaltung aller bewilligungsnotwendigen Vorschriften sorgen, erhoben der Heimatschutz Basel, der Heimatschutz Schweiz und die freiwillige Denkmalpflege Basel gegen das Vorhaben im April 2014 Einsprache. Das ISOS sei in der Planung ungenügend berücksichtigt worden. Auf erster Instanz wurde die Einsprache im Mai 2015 abgewiesen, worauf im Juli 2015 das Verfahren am Verwaltungsgericht weitergezogen wurde.

Der Einsprache wurde die aufschiebende Wirkung gewährt, sodass die Vollstreckung des Bebauungsplans vorläufig blockiert war. In einem aufwendigen Prozess musste das Bau- und Verkehrsdepartement Basel Prozessdokumente für die Rekursbegründung zur Verfügung stellen, es musste ermittelt werden, dass der Heimatschutz Schweiz gar nicht einspracheberechtigt ist und dass die gerügten Schutzinteressen vor Gericht nicht halten. Im Oktober 2016 wurde die Einsprache auch vom Verwaltungsgericht abgewiesen – zweieinhalb Jahre, nachdem die erste Einsprache eingegangen war! Geschweige der Gefahr, dass durch die Einsprache sämtliche Vorbereitungen (Masterplan und Architekturwettbewerb) umsonst gewesen wären. Für all das mussten die Rekurrenten pro Partei nur gut 3500 Franken Verfahrenskosten und Parteientschädigung bezahlen, was in keinem Verhältnis zur verursachten Verzögerung steht.

Konsequente Nutzung der dritten Dimension

Bei der Verdichtung ist nicht nur der Bau in die Höhe, sondern auch die Nutzung des Untergrunds wichtig.

Generell ist eine bessere Nutzung der dritten Dimension anstelle des Wachstums in die Breite angezeigt. Dabei geht es nicht nur um höhere Bauten, sondern auch um die bessere Nutzung des Untergrunds. Vor allem für Infrastrukturvorhaben wird der Untergrund in Zukunft immer bedeutender, da in den Ballungszentren überirdisch oft Engpässe bestehen oder eine weitere Überbauung von unbebauter Fläche nicht erwünscht ist. Die zunehmende Digitalisierung und Automatisierung der Logistik in Kombination mit immer kürzeren Auslieferungszeiten wird neue Logistikanlagen erfordern.

Beispiel D

Cargo sous terrain – eine neue Güterinfrastruktur im Untergrund

Ein neuartiges volldigitales und automatisiertes Gütertransportsystem soll in Zukunft Logistik- und Produktionszentren mit Ballungsräumen in der Schweiz verbinden und das bestehende Strassen- und Schienennetz ergänzen und entlasten. Die Cargo sous terrain AG arbeitet an der Umsetzung eines eigenständigen Gütertransportsystems im Untergrund. Seit Anfang 2023 laufen erste Sondierungsbohrungen im Feld. Eine erste Teilstrecke im zentralen schweizerischen Mittelland könnte bis 2030 vom Raum Härkingen bis zur Zürcher City den Betrieb aufnehmen.

Als Teil eines umfassenden Logistikangebots befördern unbemannte Transportfahrzeuge in Tunnels rund um die Uhr Güter von der Rampe bis zum Bestimmungsort, inklusive einer stadtverträglichen, effizienten Feinverteilung in der City (City-Logistik). Erstmals wird eine Infrastruktur ausschliesslich für den Güterverkehr entstehen, womit die traditionellen Verkehrsträger ergänzt und entlastet werden können. Dank einem effizienten Gesamtkonzept mit möglichst kurzer Endauslieferung und starker Bündelung trägt Cargo sous terrain zu einem haushälterischen Umgang mit dem Raum bei. Das System eignet sich für die stark wachsende, kleinteilige Endkundenlogistik, für die Versorgung der Zentren mit Lebensmitteln und Gütern aller Art wie auch für die Entsorgung von Abfällen und das Recycling.

Aus einer gesamtgesellschaftlichen und ökonomischen Perspektive kann Cargo sous terrain ein wichtiges Element einer nachhaltigen Güterversorgung sein, Infrastrukturkosten senken und Konflikte bei der Erweiterung der oberirdischen Infrastrukturen vermeiden helfen. An der Oberfläche reduzieren sich Lärm- und andere Emissionen. Auch die Politik hat dies erkannt und dem Projekt mit einem neuen Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport unter die Ärmel gegriffen. Dieses ermöglicht ein nationales Plangenehmigungsverfahren anstelle einer Vielzahl kantonaler Verfahren und Bewilligungen.

Haushälterischer Umgang mit den Flächen ausserhalb der Bauzonen

Eine intelligente Raumplanung geht effizient mit Bauzonenflächen um und sieht für Neueinzonungen weiterhin eine Rolle vor.

Bauen soll grundsätzlich in den Bauzonen stattfinden. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet (Trennungsgrundsatz) ist ein wichtiger Grundsatz der Raumplanung, den es zu respektieren gilt. Nichtsdestotrotz darf die Zonenplanung nicht in Stein gemeisselt sein. Sie muss in Anbetracht künftiger Entwicklungen eine gewisse Flexibilität zulassen und deshalb auch in Zukunft geändert werden können. Neue Einzonungen sollen aber wenn immer möglich in zentralen Regionen bzw. zentralen Gemeinden der jeweiligen Kantone erfolgen, damit die bauliche Weiterentwicklung räumlich konzentriert stattfindet.

Die Prozesseffizienz bei der Ein- und Auszonung muss verbessert werden.

Wo eine Nachfrage nach Weiterentwicklung besteht, sollte diese pragmatisch realisierbar sein. Nach RPG1 wird bei einer Neueinzonung eine Mehrwertabgabe von mindestens 20 Prozent fällig, welche unter anderem zur Entschädigung bei Rückzonungen verwendet werden soll. Bei dieser Kompensation mangelt es aber noch an Prozesseffizienz. Im Kanton Luzern muss die Kompensationsform der Auszonung beispielsweise vor der oder simultan zur Einzonung erfolgen. Bevor eingezont werden kann, müssen in einem langwierigen Verfahren Kandidaten-Flächen zur Auszonung identifiziert, ein Einverständnis der Grundeigentümerschaft abgeholt und der auszunehmenden Fläche äquivalente Qualitäten nachgewiesen werden.¹⁶ Die Prozesseffizienz muss dahingehend verbessert werden, dass die Auszonung nicht zwingend gleichzeitig mit der Einzonung passieren muss, sondern einzig sichergestellt werden muss, dass diese dann tatsächlich auch passiert. Zudem sollte die Kompensation über Gemeinde- und Kantonsgrenzen stattfinden können. Ausserhalb der Bauzonen sollten keine Ausnahmen für Projekte gemacht werden, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht weder notwendig noch standortgebunden sind. So weisen zum Beispiel Bauten von Kleintierzüchtern einen vergleichsweise kleinen volkswirtschaftlichen Gesamtnutzen auf. Solche Bauten für das Ausüben von Hobbys, die auch innerhalb des Siedlungsgebiets stattfinden können, sind ausserhalb der Bauzonen zu vermeiden. Ebenso sind zweckfremde Umnutzungen von landwirtschaftlichen Bauten abzulehnen. Bauten der Landwirtschaft, die sich ausserhalb der Bauzonen befinden, müssen zwingend einen engen Bezug zum landwirtschaftlichen Gewerbe haben. Bei nicht landwirtschaftlichen Nebenbetrieben darf keine ungleiche Konkurrenzierung des Gewerbes erfolgen.

Standortgebundene Nutzungen müssen ausserhalb der Bauzonen möglich sein

Auch ausserhalb der Bauzonen muss es Entwicklungsspielraum für gewisse Nutzungen geben.

Einzelne Nutzungen wie zum Beispiel touristische Anlagen oder Infrastrukturanlagen wie Mobilfunkantennen liegen oft ausserhalb der Bauzonen. Solche standortgebundenen Bauten und Anlagen sollen weiterhin ohne unnötige rechtliche und administrative Hürden gebaut werden können. Dies gilt im Speziellen für grosse Infrastrukturen wie Grosskraftwerke oder Flughäfen. Zudem soll es privaten Investoren überlassen werden, ob Bauten und Anlagen – wie zum Beispiel ein Sessellift – betriebswirtschaftlich erfolgreich betrieben werden können. Es ist keine staatliche Aufgabe, die Profitabilität des Vorhabens zu überprüfen und die Baubewilligung an dieses Kriterium zu knüpfen.

¹⁶ Siehe Verfahren bei Einzonungen im Kanton Luzern

Ebenso ist die Nutzung der in der Schweiz vorhandenen Rohstoffe (Wasser, mineralische Rohstoffe wie Kies im Mittelland oder Kalksteine im Jura) für die Wirtschaft wichtig. Dabei sollte grundsätzlich zwischen temporärer und dauerhafter Nutzung des Bodens unterschieden werden. Es besteht ein grosser Unterschied zwischen der Situation, in welcher ein Gebäude oder eine Anlage auf einem Grundstück, das dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird, errichtet wird, oder ob das Grundstück temporär – beispielsweise während 10 bis 30 Jahren – für das Abbauen mineralischer Rohstoffe genutzt und anschliessend rekultiviert, renaturiert und wieder in den ursprünglichen Zustand gebracht wird. Bei einer temporären (anderweitigen) Nutzung von Landwirtschaftsböden wird das betroffene Grundstück – im Unterschied zu einer dauerhaften Beanspruchung – der landwirtschaftlichen Nutzung nicht dauerhaft entzogen.

Echte Interessenabwägung mit unterschiedlicher Priorisierung je nach Standort

Die Interessensabwägung muss transparent ablaufen und wirtschaftliche Interessen stärker gewichten.

An die knappe Ressource Boden werden vielfältige Ansprüche gestellt. Arbeiten und Wohnen beanspruchen Boden, es braucht Raum für wichtige Infrastrukturen und Freiflächen für die Erholung. Kulturland-, Wald-, Natur- und Landschaftsschutz stellen ebenso Ansprüche an die Art der Verwendung des Bodens. Die Lösungsfindung bei unterschiedlichen Zielen ist die Kernaufgabe der raumplanerischen Interessenabwägung. Sie hat auf eine transparente Art und Weise unter Einbezug aller Betroffenen zu erfolgen. Sie kann jedoch nie starr ausgeführt werden, sondern benötigt Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume. Die Regeln und Prioritäten sollten flexibler sein, damit wieder eine echte Interessenabwägung stattfinden kann, die auch die wirtschaftlichen Interessen berücksichtigt. Die verschiedenen Interessen an einer Fläche sollten je nach Standort unterschiedlich gewichtet werden können. Der Ausbau im Bestand sollte einfacher möglich sein und die Abwägung bei Projekten zum Ausbau im Bestand differenzierter geschehen. Der Bestand demonstriert gerade, dass Kriterien für einen Neubau bereits einmal erfüllt wurden. Deshalb ist es nicht zielführend, bei Ausbauten auf denselben Kriterien wie bei einem Bau auf der grünen Wiese zu beharren. Bei ortsgebundener Infrastruktur (Ressourcenabbau, Flughäfen usw.) sollten wirtschaftliche Interessen stärker gewichtet werden.

Ein absoluter oder unflexibler Schutz gewisser Landschaftsarten ist abzulehnen, da er keine Kompensationsmöglichkeiten vorsieht. Diese sind in einer dichten Wohn- und Arbeitsregion aber wichtig, damit bei Bedarf eine günstig gelegene, aber geschützte Fläche überbaut und diese dafür an einem anderen Ort kompensiert werden kann. Ohne Kompensation wird dringend benötigter Spielraum bei der weiteren räumlichen Entwicklung vergeben.

Allgemein sollten die politischen Akteure die Interessenabwägung aktiv mitgestalten und sie nicht den Gerichten überlassen. Die Raumnutzung ist in erster Linie eine gesellschaftspolitische Frage und nicht eine juristische. Deshalb soll die geltende Raumordnung primär durch die demokratischen Institutionen der kantonalen und kommunalen Exekutive und Legislative bestimmt und die unterschiedlichen Interessen sollen transparent abgewogen werden.

Beispiel E**Wichtige Infrastrukturen –
Ersatzmassnahmen behindern die Entwicklung**

Damit die Schweiz ein attraktiver Lebens- und Wirtschaftsstandort bleibt, muss sie ihre Infrastrukturen laufend erneuern und allenfalls bedarfsgerecht ausbauen. Aufgrund steigender Sicherheitsanforderungen (zum Beispiel breitere Pannestreifen auf Autobahnen) oder Kapazitätsausbauten (zum Beispiel mehr Flugzeugstandplätze) nimmt der Flächenverbrauch dieser Infrastrukturen zu. Gemäss geltendem Recht müssen die dafür in Anspruch genommenen Fruchtfolgeflächen und geschützten Naturflächen mindestens eins zu eins in der näheren Umgebung ersetzt bzw. kompensiert werden. Dieses Regime stösst vermehrt an seine Grenzen und hat das Potenzial, dringend nötige und teilweise sogar vom Stimmvolk gutgeheissene Infrastrukturausbauten zu verzögern oder zu verhindern.

Besonders betroffen sind Anlagen und Bauten in dicht besiedelten Gebieten. Exemplarisch hierfür ist der Flughafen Zürich: Im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) sind verschiedene Projekte vorgesehen, welche die beanspruchte Fläche erhöhen und entsprechende Ersatzmassnahmen verlangen. Dem Kanton Zürich ist es bisher aber nicht gelungen, dem Auftrag aus dem SIL nachzukommen und in seiner Richtplanung genügend Flächen für Ersatzmassnahmen festzulegen. Das Problem dabei: Die Flughafenregion wächst überdurchschnittlich und die Flächenkonkurrenz zwischen Siedlungsgebiet, Landwirtschaft und Natur- und Landschaftsschutz nimmt zu. Für den Flughafen Zürich besteht die Gefahr, dass in der näheren, urbanen Region nicht genügend geeignete Flächen für Ersatzmassnahmen zur Verfügung gestellt werden können. Die Folge für den bedeutendsten Schweizer Flughafen sind Bauverzögerungen oder gar Projektabbrüche. Unter echter Interessenabwägung wäre etwas anderes zu verstehen.



Quelle: BAFU (2017) – Natürliche Ressourcen in der Schweiz

Es muss möglich sein, Kompensationsmassnahmen stark zu vereinfachen und zu flexibilisieren. Ein möglicher Ansatz ist dabei, dass neu ein Ersatzmassnahmenfonds geschaffen wird. Dabei zahlen die ersatzpflichtigen Organisationen einen auf den Umfang der Pflicht abgestützten Betrag in einen Fonds ein und werden im Gegenzug von der Pflicht für die Suche und die Umsetzung der Massnahme befreit. Zudem gilt die Kompensationspflicht mit der Zahlung als erfüllt. Aus einem solchen Fonds könnten die Kantone und der Bund jene Projekte identifizieren und ohne Zeitdruck umsetzen, die aus einer ganzheitlichen Sicht sinnvoll sind.

3. Standortattraktivität stärken

Die baulichen Veränderungen und die vorhandenen Landschaften prägen sowohl die räumliche Entwicklung wie auch die Standortattraktivität der Schweiz. Entsprechend muss bei raumpolitischen Anliegen immer auch die Frage gestellt werden: Wie kann die Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensraums Schweiz gestärkt werden?

Raumpolitik muss den Wirtschaftsstandort unterstützen

Geschickte Raumplanung macht die Schweiz für Unternehmen und Arbeitnehmer attraktiver.

Die Raumpolitik hat einen grossen Einfluss auf die generelle Standortattraktivität der Schweiz. Eine geschickte Raumpolitik sichert der Wirtschaft ausreichend gut erschlossenen Raum für ihre Aktivitäten. Es geht dabei nicht nur um die Sicherung der heutigen wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern auch um die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung: Neugründungen von Unternehmen, Ausweitungen von Unternehmen, Anpassungen des Geschäftsmodells oder Ansiedlungen von ausländischen Unternehmen müssen raumpolitisch ermöglicht werden. Ebenso muss die Weiterentwicklung der Infrastruktur in der Raumpolitik angemessen berücksichtigt werden.

Für die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts dürfen Entwicklungsmöglichkeiten für Gewerbe und Industrie nicht vernachlässigt werden.

Gewerbe- und Industrieflächen dürfen in der Diskussion um zusätzlichen Wohnraum nicht zu kurz kommen. Auch wenn ungenutzte Industriebrachen oder leere Gewerbebauten in einzelnen Fällen zu Wohnzwecken umgenutzt werden können, bedeutet das nicht, dass diese Flächen die Lösung für die Wohnungsknappheit bieten. Für bestehende Unternehmen muss genügend Platz bereitgestellt werden, damit eine positive Weiterentwicklung und ein Ausbau möglich sind. Entwicklungsmöglichkeiten sind auch für die Standortattraktivität zentral. Wenn die Flächen verfügbar sind, muss zudem auch auf den wirtschaftlich genutzten Flächen sichergestellt werden, dass ein Ausbau in nützlicher Frist erfolgen kann.

Funktionierender Immobilienmarkt, der die Knappheit im Preis abbildet

Wohnungsknappheit ist vielerorts aufgrund der Immobilienmarktregulierung hausgemacht.

Die Ursache vieler politischer Forderungen der Raumpolitik findet sich in den Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt. Für diese Fehlentwicklungen verantwortlich sind unsachgemässe Regulierungen. Ein Beispiel ist, dass ein bedeutender Teil der Zersiedelung darauf zurückzuführen ist, dass an zentralen Lagen das Angebot an Wohnraum unter anderem wegen regulatorischer Eingriffe nicht nachfragegerecht ausgebaut werden kann, weil kaum mehr Investitionsbereitschaft vorhanden ist. Viele Leute finden daher in den Zentren keine Wohnung und müssen dementsprechend wider Willen ausweichen und ausserhalb wohnen.

Damit das Angebot an Wohnraum ausgebaut werden kann, bedarf es einem gesunden Immobilienmarkt ohne Staatseingriffe.

Damit ein Wirtschaftsstandort für Unternehmen attraktiv ist, ist ein funktionierender und effizienter Immobilienmarkt wichtig. Die Unternehmen und die Wohnbevölkerung treten auf dem Immobilienmarkt als Nachfrager auf. Idealerweise würde diese Nachfrage ein ihr entsprechendes Angebot finden. Dies ist aber nicht immer möglich: Ein zusätzliches Angebot an Wohn- oder Gewerberaum kann einzig dort entstehen, wo gemäss der Raumplanung noch gebaut werden darf. Des Weiteren wird in den Immobilienmarkt in vielfältiger Weise eingegriffen. So bildet der Preis oft nicht die Knappheit am Immobilienmarkt ab und es kommt zu suboptimalen Allokationen. Die langen Warteschlangen bei Hausbesichtigungen an gefragten Lagen sind der offensichtlichste Ausdruck der heute schädlichen Eingriffe des Staats in den Immobilienmarkt. Der Immobilienmarkt muss deshalb von unnötigen Markteingriffen befreit werden.

Hohe Preise für Wohnraum sind kein Marktversagen, sondern spiegeln eine hohe Nachfrage oder ein Unterangebot.

Regulierung des Wohnparks in den Städten führt zu einem Rückgang der Investitionsbereitschaft und trägt dazu bei, dass zu wenig Wohnraum geschaffen wird.

Grundsätzlich sollen private Akteure und nicht der Staat auf dem Immobilienmarkt aktiv sein. Nur wenn ein Marktversagen vorliegt, rechtfertigen sich staatliche Eingriffe. Diese sind vor allem ausserhalb der Bauzonen ein Thema. Eine schöne Landschaft stellt beispielsweise ein öffentliches Gut dar, von dessen Genuss niemand ausgeschlossen werden kann. Innerhalb der Bauzonen werden hohe Preise fälschlicherweise oft als Marktversagen dargestellt, obwohl sie dies in keiner Weise sind. Sie sind Ausdruck einer grossen Nachfrage oder eines kleinen Angebots. Gut gemeinte Regulierungen von vermeintlichen Marktversagen, haben das Potenzial besagte Marktversagen zu verstärken, wie in der nächsten Box dargestellt. Hohe Preise rechtfertigen keinen Staatseingriff. In diesem Fall sollte den Kräften des Marktes vertraut werden. Ein solcher Rahmen würde es besser erlauben, ein vielseitiges und bedarfsgerechtes Angebot zu erstellen.

Unter schädliche Staatseingriffe fallen beispielsweise ein Zwang zu Kostenmieten, ein Zwang zu einem Anteil an vergünstigten Wohnungen pro Einheit oder die Ausrichtung der Mietzinsen am Zinsniveau. Auch dürfen die Vorschriften, die die Preisbildung betreffen – insbesondere die Regelung der Festsetzung des Mietzinses und der Mietzinserhöhungen bzw. Mietzinsüberwälzungen –, nicht weiter verschärft werden. Diese Regelungen verursachen Marktverzerrungen: Beispielsweise wohnen im gleichen Mehrfamilienhaus Altmietter, die einen sehr tiefen Mietzins zahlen, und Neumietter, die eine deutlich höhere Miete zahlen müssen und damit teilweise die Altmietter mitfinanzieren. Subventionen (zum Beispiel für energetische Sanierungen) sollten zudem nicht den Ersatz von alter Bausubstanz verzögern. Für eine bedarfsorientierte Raumentwicklung ist es von höchster Wichtigkeit, dass die Investitionsbereitschaft nicht durch Regulierungen ausgebremst wird.

Beispiel F

Wie Mietregulierungen die Investitionsaktivität beeinflussen

Die Stadt Genf kennt das «Loi sur les demolitions, transformations et renovations» (LDTR), welches Modernisierungen von Wohngebäuden reguliert und den Genfer Bestand markant prägt. Dieses Gesetz besteht in der heutigen Form seit 1993, weswegen die Wirkung über eine lange Zeitperiode beobachtet werden kann.

Das Gesetz hat zum Ziel, die bestehenden Wohnverhältnisse und den Stadtcharakter zu erhalten. Ersatzneubauten, Umnutzungen und Umbauten dürfen in festgelegten Zonen nur noch unter strengen Auflagen geschehen. Sie müssen einerseits ausserordentlich bedingt sein (Sicherheit/Gesundheit, öffentliche Interessen), und andererseits muss die bisherige Wohnfläche mindestens erhalten bleiben. Die Mieten in neu erstellten Wohnungen werden durch das Gesetz festgelegt und dürfen momentan in den regulierten Zonen nicht mehr als 3528 Franken pro Zimmer und Jahr kosten. Im Falle von Umbauten ist der Mietzins während drei und bei Ersatzneubauten während zehn Jahren plafoniert. Da in Genf die Küche als Zimmer zählt, dürfte eine übliche 3-Zimmer-Wohnung also nach Modernisierung nicht mehr als 1176 Franken pro Monat kosten.

Aufgrund dieser Vorgaben sind Erneuerungsprojekte in Genf für Investoren grösstenteils nicht profitabel. Damit eine Erneuerung rentabel ist, muss die Erhaltung des Bestands mit markanten Kosten verbunden sein. Da die Eigentümerschaft wegen dem Eingriff in die Mieten zögerlicher modernisiert, leidet der Wohnbestand in Genf. Illustrierend können die Heizsysteme und deren Energiequellen beigezogen werden. In der Stadt Genf liegt der Anteil der Gebäude mit moderner Heiztechnologie im Vergleich zu anderen Städten klar tiefer. In keiner anderen grossen Stadt der Schweiz wird häufiger mit Heizkesseln geheizt. Die Energiequelle der Heizung ist zudem in Genf meist nicht erneuerbar. Unter den Städten weist Genf den tiefsten Anteil von Wärmepumpen aus und bei erneuerbaren Energiequellen belegt es jeweils einen Platz im untersten Drittel. Die Regulierung hat somit zur Angebotsverknappung und Verschlechterung der Qualität des Wohnungsparks in Genf beigetragen.

Tiefe Investitionen bilden aber nur eine Kehrseite der Medaille. Auch die Mieterschaft ist von der Regulierung betroffen. In der gesamten Schweiz dürfen Mieten bestehender Mietverhältnisse nur begrenzt angepasst werden. Steigende Kosten müssen somit auf die Neumieten abgewälzt werden. Dies trifft auf die gesamte Schweiz zu, so dass sich Altmieten in einem goldenen Käfig befinden: Ihre Mieten sind im Verhältnis zu Neumieten günstig, ein Umzug lohnt sich für sie häufig nicht. Die Regulierung verstärkt dieses Problem in Genf, denn dort klaffen Neu- und Altmieten am stärksten auseinander. Da bestehende Mieter nicht umziehen, trocknet der Markt aus, und es wird schwieriger und teurer, eine Wohnung zu finden. Die Verlierer sind die Neumieten, zu welchen junge und hilfsbedürftige Haushalte gehören. Ausgerechnet die Gruppe, welche das Gesetz eigentlich schützen wollte.

Wenn Wohnraum knapp ist und Mieten hoch sind, wird meist auch über die Einführung neuer Regulierungen diskutiert. Somit kann damit gerechnet werden, dass Vorstösse nach Genfer Vorbild in den nächsten Jahren im politischen Diskurs lauter werden. In Basel ist 2022 bereits ein ähnliches Wohnraumförderungsgesetz eingeführt worden. Die Städte sollten sich allerdings an den Entwicklungen in Genf ein Beispiel nehmen und auf solche Regulierungen verzichten. Durch diese ist in Genf ein bürokratisches Monster entstanden, welches für die Bewilligung von Projekten beinahe 500 Tage in Anspruch nimmt. Der Wohnbestand hat sich durch die Regulierung substanziell verschlechtert, das Ziel wurde klar verfehlt. Wenn dem Markt Raum zur Entwicklung bereitgestellt wird, wirken Erneuerungen schliesslich für alle preisdämpfend.

Wie bereits erwähnt, liegt ein grosses Verdichtungspotenzial im Bestand. Trotzdem darf die Eigentümerschaft nicht zu Modernisierung oder zum Verkauf gezwungen werden. Der Schutz des Eigentums ist zentral. Die einzige Ausnahme sind volkswirtschaftlich bedeutende Infrastrukturprojekte. Vielmehr soll die Raumplanung die Rahmenbedingungen dafür liefern, dass Ausbauten und Ersatzneubauten, die zu einer Verdichtung führen, für Eigentümer attraktiv sind.

Subjektförderung statt Objektförderung

Anstelle der heutigen Praxis, in welcher Wohnobjekte und Bauprojekte subventioniert werden, wäre die direkte Unterstützung bedürftiger Personen vorzuziehen.

Es ist unbestritten, dass ein Teil der Mieterinnen und Mieter hilfsbedürftig ist und Unterstützung bedarf. Wie das Beispiel Genf zeigt, benachteiligen paradoxerweise die heutzutage üblichen Massnahmen zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum diese Gruppe eher. Gemeinden können sozial Schlechtergestellte effizienter und effektiver unterstützen, wenn sie diese mit Subjektförderung individuell unterstützen anstelle der heutigen Praxis der Objektfinanzierung, bei der der Staat günstigen Wohnraum zur Verfügung stellt. Bei Letzterer muss der Staat kontrollieren, ob die Mieter zum Bewohnen der vergünstigten Wohnungen berechtigt sind und ob die subventionierten Projekte ihre Vorgaben zur Vergabe von Wohnungen korrekt umsetzen. Die Realität zeigt, dass der Staat oft Mühe hat, seiner Kontrollfunktion nachzukommen.

Es ist zielführender, dass Gemeinden, die Wohnbauförderung betreiben wollen, Einwohner mit tieferem Einkommen ad personam unterstützen. Den Berechtigten soll ein Betrag an die Miete bezahlt werden, der abhängig von der Einkommenshöhe ist. Damit haben die Unterstützten die Wahlfreiheit bezüglich ihres Wohnquartiers und müssen nach einem sozialen Aufstieg nicht aus der Wohnung ausziehen. Andererseits kann die Gemeinde ihren Aufwand vermindern, da sie den Unterstützungsbetrag direkt vom Einkommen abhängig machen kann und keine Liegenschaften bewirtschaften muss.

Standortfaktor Landschaft: Landschaftsentwicklung statt starrer Landschaftsschutz

Die Landschaft trägt zur Standortattraktivität der Schweiz bei.

Die Landschaft und die verfügbaren Erholungsräume sind wichtige Faktoren der Standortattraktivität der Schweiz. Die Landschaft fördert die Attraktivität der Schweiz als Wohnort für die Bevölkerung und somit für Mitarbeitende der in der Schweiz ansässigen Unternehmen. Andererseits fördert ein ansprechendes Landschaftsbild die Freizeitattraktivität des Standorts Schweiz und stützt somit die wirtschaftliche Entwicklung des Tourismus und der Freizeitbranche.

Eine kluge Raumpolitik muss sicherstellen, dass attraktive Erholungsräume in der Nähe von Wohn- und Arbeitsorten vorhanden sind und weiterentwickelt werden.

Ein grosser Standortvorteil der Schweiz ist, dass man in kurzer Zeit in attraktive Landschaftsräume gelangen kann. Schnell für einen Tag in die Berge zum Skifahren und den Abend wieder zu Hause mit Kollegen verbringen, oder ein Tagesausflug an einen See ist von jedem Wohnort aus möglich. Diese attraktiven landschaftlichen Räume gilt es weiterzuentwickeln. Sie sollen ihren Charakter behalten, ohne aber die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Regionen durch einen unnötigen Bestandsschutz zu stark einzuschränken.

Andererseits gilt es genügend attraktive Erholungsräume in der Nähe der Arbeits- und Wohnorte anzubieten. Mitarbeitende schätzen, wenn sie über Mittag oder am Feierabend attraktive Erholungsräume – wie zum Beispiel Parkanlagen, Seen, Wälder usw. – in kurzer Distanz zur Verfügung haben. Deshalb muss die angestrebte Verdichtung auch die Wohn- und Arbeitsqualität fördern und entsprechende Freiräume vorsehen. Diese müssen weiterhin für die Bevölkerung gut und schnell zugänglich sein.

Quellen

- <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/zukuenftige-entwicklung/schweiz-szenarien.html>
- https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2023/08/mieten_und_mythen_avenir_debatte.pdf
- <https://www.zkb.ch/de/blog/immobilien/drohende-wohnungsnot-immobilien-aktuell-liefert-fakten.html>
- <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.27965851.html>
- <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/publikationen/grundlagen/infrastrukturkosten-unterschiedlicher-siedlungstypen.html>
- https://www.credit-suisse.com/ch/de/privatkunden/hypothek/schweizer-immobilien-markt-aktuelle-fakten.html?&aa_cmp=psrc_pbch_ch_2019_alonp_mortgages_wr_na_goo_g_na_na__w07728&gclid=Cj0KCQjwqP2pBhDMARIsAJQ0CzqUHWnIRJcfuiVbbEasNajSbysDsrufaN_qdJPpD1y_t4VQLLS2lSaArFBEALw_wcB&gclsrc=aw.ds
- <https://www.wuestpartner.com/ch-de/2023/06/29/das-verdichtungspotenzial-von-einfamilienhausparzellen-realisierbar-oder-nur-theoretisch/>
- <https://magazin.nzz.ch/nzz-am-Sonntag/wirtschaft/dicht-dichter-buelach-ld.1767264?reduced=true>
- <https://www.are.admin.ch/are/de/home/medien-und-publikationen/medienmitteilungen/medienmitteilungen-im-dienst.msg-id-91874.html>
- <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohnkosten.html>
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119022001048>
- <https://www.ebp.global/ch-de/focus/welche-nutzungsplanung-braucht-die-innenentwicklung-publikation>
- <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100019.html>
- <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2017/05/huerzeler-06-2017/>
- https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaefte-des-stadtrates/stadtratsbeschluesse/2023/Jul/stzh-strb-2023-2071.html
- https://fruchtfolgeflaechen.lu.ch/Richtlinie_Fruchtfolgeflaechen/Beanspruchung/Einzonung#:~:text=Die%20Kompensationsform%20Auszonung%20hat%20der,der%20Grundeigent%C3%BCmer%20damit%20einverstanden%20ist
- <https://www.wbw.ch/de/online/werk-notiz/tagung-zum-isos-inventar-kompromisskultur-.html>

IMPRESSUM

Diese Publikation erscheint in Deutsch und Französisch.

Redaktion: Roberto Ramphos, economiesuisse

Realisation: Wernlis, Marke+Design, Basel

Korrektorat: Alain Vannod, St. Gallen

Herausgabe: 1. Quartal 2025

economiesuisse

Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich

economiesuisse

Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
3000 Bern

economiesuisse

Fédération des entreprises suisses
20, rue du Général-Dufour
Case postale
1211 Genève 4

economiesuisse

Federazione delle imprese svizzere
Via S. Balestra 9
Casella postale 5563
6901 Lugano

economiesuisse

Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
1000 Bruxelles