

# Die Raumplanung ist an allem Schuld ...

Damian Jerjen

Ökonom und Raumplaner, Direktor EspaceSuisse

In den letzten Monaten kam die Raumplanung immer wieder unter Beschuss: Für die hohen Immobilienpreise sei sie verantwortlich, zu wenig Bauland stehe zur Verfügung und überhaupt komme die Siedlungsentwicklung nach innen nicht vom Fleck. Dieser Rundumschlag greift zu kurz. Denn: Eine aktive und vorausschauende Raumplanung ist wichtig und gewollt.



Die Raumplanung wurde in den letzten Monaten in den Medien oft kritisiert. Quelle: eigene Darstellung von EspaceSuisse

An und für sich ist es ja erfreulich, wenn die Raumplanung in der Öffentlichkeit Beachtung findet. In den letzten Monaten wurde der Raumplanung in den Schlagzeilen jedoch vermehrt vorgeworfen, Bauland zu verknappten und dadurch das Wohnen zu verteuern. Zudem funktioniere Verdichtung nicht, weil Einsprachen für Verzögerungen sorgten. Vorwürfe, die EspaceSuisse als Schweizer Raumplanungsverband nicht so stehen lassen will.

## 1. Die steigenden Bodenpreise vs. der Marktpreis greift zu kurz

Boden ist nicht vermehrbar. Die Ressource ist knapp und wertvoll. Und: Es gibt viele Ansprüche. Sprechen wir vom Boden und haben dabei einzig den Marktpreis im Fokus, entsteht der Eindruck, nur Bauland sei von hohem Wert beziehungsweise Boden sei nur wertvoll, wenn er bebaut werden kann. Was der Boden für unser Ökosystem leistet, spiegelt sich jedoch nicht

Was der Boden für unser Ökosystem leistet, spiegelt sich nicht in den Bodenpreisen.

oder nur ungenügend in den Bodenpreisen: Landwirtschaftlich genutzter Boden hat einen sehr tiefen Preis, obwohl der Wert unversiegelter Flächen für die Natur und damit auch für uns Menschen hoch ist. Denn Bodenschutz ist wichtig für den Wasserkreislauf und die Biodiversität und trägt massgeblich zum Klimaschutz bei. Diese Ökosystemleistungen werden mit Blick auf den Klimawandel immer wichtiger, auch wenn der Markt sie (noch) nicht berücksichtigt.

Die lukrativen Marktpreise für den Boden verführen – und sie führen dazu, immer mehr Land einzuzonen, den Boden zu bebauen und damit zu versiegeln. Tiefe Zinsen verlocken dazu, Kapital in Immobilien anzulegen. Im Gegensatz zu vielen anderen Anlagen sind Immobilien noch rentabel, und so investieren private wie öffentliche Anleger gerne in den Boden – zuweilen

auch am falschen Ort. Mit den entsprechenden Folgen: Wertvolles Kulturland wird der Landwirtschaft entzogen. Zersiedlung führt zu hohen Kosten für die Gemeinden, beispielsweise durch zusätzliche Erschliessungen, und zu den erwähnten negativen Folgen für die Natur.

Das Schweizer Volk hat 2013 mit dem klaren Ja zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) seinen Willen bestärkt, die Zersiedlung zu bremsen und die weitere Entwicklung nach innen, also in das schon bestehende Siedlungsgebiet, zu lenken (siehe Kasten «Weitere Informationen», S. 7). Ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung. Mit Konsequenzen: Das knappe Gut Boden wird noch knapper, der Umgang mit dieser Ressource dafür haushälterischer. Genauso lautet der Auftrag von RPG 1. Und genau das ist auch der Auftrag an die Raumplanung. Über den Rahmen und die raumplanerischen Grundsätze braucht es derzeit deshalb keine weitere Diskussion. Die Politik und die Bevölkerung haben diesen Rahmen in den letzten Jahren immer wieder bestätigt, er ist also gegeben.

## 2. Zu wenig Bauland vs. genug Platz

Platz für Wohnraum gibt es in der Schweiz noch ausreichend, wie ein Blick in die Statistiken bestätigt. Immer noch sind zirka 15 Prozent der ausgeschiedenen Bauzonen un bebaut (Bauzonenstatistik ARE 2017, siehe Kasten «Weitere Informationen», S. 7). Aber auch im bebauten Teil der Bauzonen besteht noch Potenzial für Nachverdichtungen. 2020 gab es in der Schweiz erstmals über eine Million Einfamilienhäuser. Sie machen knapp 60 Prozent der Wohnbauten aus. Fast die Hälfte davon wurde nur von einer oder zwei Personen bewohnt. Hinzu kommt ein seit über eine Dekade ansteigender Leerwohnungsanteil: 2020 standen 1,7 Prozent aller Wohnungen und Einfamilienhäuser leer. Trotzdem werden in der Schweiz jährlich über 10'000 neue Gebäude mit Wohnnutzung erstellt.

Bisher wurden vor allem die leicht verfügbaren, meist un bebauten oder brachliegenden Flächen überbaut. Weitere Um- oder Aufzonungen – beispielsweise von Einfamilienhausquartieren – brauchen nun mal ihre Zeit. Seit

Der Wert des Landes ausserhalb des Baugebietes – zum Beispiel für die Biodiversität oder den Klimaschutz – geht vielfach vergessen. Foto: Heidi Haag, EspaceSuisse





Auch so geht verdichten: Die Baugerüste stehen nicht auf der grünen Wiese, sondern umhüllen die ältere, verdichtbare Bausubstanz. Foto: Monika Zumbrunn, EspaceSuisse



2014 werden in vielen Gemeinden die Innenentwicklungspotenziale identifiziert und mit entsprechenden raumplanerischen Instrumenten mobilisiert. Auch dies ist eine Anforderung des revidierten RPG. Die Kantone müssen in ihren Bau- und

Dichter bauen heisst nicht,  
dass Wohn- oder Siedlungs-  
qualität verloren geht.

Planungsgesetzen Massnahmen zur «Baulandmobilisierung» vorsehen. Die Gemeinden können ihre kommunalen Bauvorschriften anpassen, damit die vorhandenen Potenziale auch tatsächlich genutzt werden (können).

Einzonungen für klassische Einfamilienhäuser mit Umschwung entsprechen nicht dem geforderten haushälterischen Umgang mit dem Boden. Aus Sicht einer nachhaltigen Raumentwicklung sind sie deshalb kein taugliches Zukunftsmodell. Dichter bauen heisst jedoch nicht, dass Wohn- oder Siedlungsqualität verloren geht oder dass Wohneigentum nur noch für eine Minderheit realisierbar ist. Es braucht neue Formen, beispielsweise Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Wohnformen, die bezahlbares Wohneigentum auch in städtischen Gebieten ermöglichen.

Wichtig ist, dass die Gemeinden aktiv werden und sich über die zukünftige Siedlungsentwicklung Gedanken machen – sei es mittels einer gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeiteten räumlichen Strategie oder durch eine aktive Bodenpolitik. Auch bestehende Einfamilienhausquartiere können aufgewertet und besser ausgenutzt werden. Um diese Flächen zu mobilisieren, kann die Gemeinde Anreize setzen, beispielsweise indem zeitgemässe Alterswohnungen in den Orts- und Dorfkernen ermöglicht werden.

### 3. Verzögerte Innenentwicklung vs. Verdichtung ist kein Sonntagsspaziergang

Die vor rund zehn Jahren mit RPG 1 eingeleitete Siedlungsentwicklung nach innen wird umgesetzt. Die aktuelle Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik belegt deren Wirkung. Die Siedlungsfläche nimmt – zum ersten Mal seit Einführung der Arealstatistik in den 1980er-Jahren – weniger stark zu als die Bevölkerung (siehe Kasten «Weitere Informationen», S. 7). Das heisst, dass sich immer mehr Menschen dieselbe Fläche teilen. Die

#### Die 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung

Unsere Erkenntnisse aus jahrelanger Erfahrung in den Gemeinden zeigen, dass Siedlungsqualität viele verschiedene Aspekte umfasst:

1. Erkennbares, **belebtes Ortszentrum**, wo man sich trifft.
2. **Identität und Geschichte**, die spürbar sind.
3. **Baukultur und Ästhetik**, die erlebbar sind.
4. **Dienstleistungen, soziokulturelle Angebote und Nahversorgung**, die in nächster Nähe verfügbar sind.
5. **Nutzungsmix**, der Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit im gleichen Quartier erlaubt.
6. **Bevölkerungsmix**, der Begegnungen von unterschiedlichen Menschen (z. B. Herkunft oder Alter) ermöglicht.
7. **Aussen-, Frei- und Grünräume** mit Bäumen und Wasser, wo Menschen durchatmen können.
8. **Fussgänger- und Veloinfrastruktur sowie öffentliche Verkehrsmittel**, die man gerne nutzt.
9. **Verkehrsberuhigte Räume**, in denen man sicher aneinander vorbeikommt (z. B. Tempo 30 oder Begegnungszonen).
10. **Immissionsarme Räume**, die weder durch Lärm noch durch Abgase beeinträchtigt werden.



Eine hohe Dichte muss keine Betonwüste sein. Auf [densipedia.ch](https://densipedia.ch) sind zahlreiche gute Beispiele zu finden, wie qualitativ hochwertig nach innen entwickelt werden kann. In der Fehlmatt in Windisch AG beispielsweise kommt der Frei- und Grünraum nicht zu kurz.  
Foto: Heidi Haag, EspaceSuisse

Schweiz wird also dichter. Gute Verdichtung funktioniert. Wie das geht, zeigen viele Beispiele (z. B. auf [densipedia.ch](https://densipedia.ch)). Klar ist: Je dichter gebaut wird, desto höher sind die Ansprüche an die Qualität (siehe Kasten «Die 10 Qualitätsaspekte der Siedlungsentwicklung», S. 6). Denn ohne Qualität fehlt die Akzeptanz für eine Verdichtung. Mit Qualität fühlen sich die Menschen wohl.

Innenentwicklung und Verdichtung sind kein Sonntagsparade. Zu unterschiedlich sind die Interessen und entsprechend zahlreich die Interessenskonflikte: Denkmalschutz versus Abbruch und Neubau, Mobilität und der dafür notwendige Raum versus Ruhe und attraktive Aussen- und Grünräume, sparsamer Umgang mit dem Boden versus Einfamilienhaus mit Garten. Einsprachen mögen Projekte in die Länge ziehen, gehören aber zu unserem Rechtssystem. Sind die Projekte zudem von hoher Qualität und breit abgestützt, sinkt das Risiko von Einsprachen und der Lebensraum gewinnt an Qualität.

Gute Innenentwicklung kann deshalb nur miteinander gelingen. Auch hier sind die Gemeinden gefordert: Sie müssen Verantwortung übernehmen und Qualität verlangen, denn wer Qualität will, muss sie einfordern. Eigentümerinnen, Bauherren

## Wer (Siedlungs-)Qualität will, muss sie einfordern.

und Investoren müssen (und wollen vielleicht auch) vom Mehrwert einer qualitätsvollen Verdichtung und Nachverdichtung überzeugt werden. Gegenseitiges Verständnis lässt sich nur im Dialog erreichen.

Immer wenn dieser Dialog möglichst früh stattfindet und eine Planung oder ein Vorhaben möglichst breit abgestützt ist, sinken die Risiken für Einsprachen, und die damit verbundenen Verzögerungen lassen sich vermeiden. Das Resultat aus einer frühen Mitwirkung ist wertvoll und stärkt den Behörden im weiteren Prozess den Rücken. Geplante (Verdichtungs-)Projekte ohne frühzeitige Mitwirkung weisen oft nicht die Qualitäten

auf, die heute nötig sind, damit die bereits am Ort ansässige Bevölkerung diese Projekte akzeptiert. Zwar verlängern allfällige Einsprachen die Prozesse, doch führen sie oft auch zu besseren Resultaten – sowohl architektonisch als auch in Bezug auf die Qualität des Aussenraums.

### Raumplanung ist die Lösung

Raumplanung und Behörden haben den Auftrag, dafür zu sorgen, dass mit dem Boden haushälterisch umgegangen wird. Genau dies tun sie, indem sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken und Qualität einfordern. Bauen wird dadurch nicht einfacher, das ist unbestritten. Der Paradigmenwechsel von RPG 1 erfordert von allen die Bereitschaft zum Dialog. Die Herausforderungen sind bekannt und angepackt. Und so ist die Raumplanung nicht das Problem, sondern der Schlüssel zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

#### **i** Weiterführende Informationen

##### RPG 1:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Raumplanung > Rechtsgrundlagen > RPG 1

[are.admin.ch](https://www.are.admin.ch) > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision des Raumplanungsrechts

Mögliche Massnahmen:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Raumplanung > Handlungsfelder der Innenentwicklung

##### Bauzonenstatistik Schweiz (2017)

[are.admin.ch](https://www.are.admin.ch) > Raumentwicklung & Raumplanung > Grundlagen und Daten > Bauzonenstatistik Schweiz

##### Arealstatistik Schweiz (2021)

[bfs.admin.ch](https://www.bfs.admin.ch) > Statistik finden > 02 - Raum, Umwelt > Bodennutzung, -bedeckung > Bodennutzungswandel > Grundlagen und Erhebungen: Erhebungen > Arealstatistik der Schweiz (AREA)

##### Statistische Auswertungen zur Bodennutzung (BfS)

[bfs.admin.ch](https://www.bfs.admin.ch) > Statistik finden > 02 - Raum, Umwelt > Bodennutzung, -bedeckung > Siedlungsflächen

##### Schweizer Plattform für Innenentwicklung und Verdichtung

[densipedia.ch](https://densipedia.ch): mit vielen Beispielen, Wissen und Werkzeugen

JERJEN DAMIAN/KISSLING SAMUEL, RPG 1 findet statt, in: EspaceSuisse, Inforum 1/2021, S. 20ff.

## ... berät

EspaceSuisse ist der Schweizer Verband für Raumplanung. Als Mitglied können Sie bei uns rasch, unbürokratisch und kostenlos Auskünfte zu Fragen der Raumentwicklung und des Bauwesens einholen. Im Vordergrund stehen Auskünfte in bau-, planungs- und umweltrechtlichen Belangen.

Städte und Gemeinden profitieren von unserer raumplanerischen Kompetenz in der Siedlungsberatung. Ein Team von Expertinnen und Experten unterstützt Sie bei Fragen zur Innenentwicklung und zur Siedlungsqualität, mit Fokus auf das planerische Vorgehen.

## ... informiert

Wir informieren unsere Mitglieder über neue Tendenzen in der Raumentwicklung: thematisch breit im Magazin Inforum, vertieft im Dossier Raum & Umwelt und laufend in unserer Web-Rubrik «Im Fokus» sowie mit unseren beiden Newslettern.

## ... kommentiert

EspaceSuisse ist Herausgeber des Praxiskommentars zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Dieses Standardwerk für die Planungspraxis hilft Ihnen, die Vorschriften rechtskonform anzuwenden.

## ... dokumentiert

Wir fassen alle wichtigen Gerichtsentscheide zum Bau-, Planungs- und Umweltrecht in einer Urteilssammlung zusammen, die Sie abonnieren können. Wir führen ausserdem eine Datenbank mit guten Beispielen zur Siedlungsentwicklung und eine umfangreiche Fotodatenbank. Die zwei Newsletter von EspaceSuisse sind kostenlos abonnierbar.

## ... bildet

Zusammen mit unseren Sektionen führen wir regelmässig Tagungen, Seminare und Kurse zur Raumentwicklung durch. Äusserst beliebt ist der Einführungskurs in die Raumplanung.

## ... vernetzt

EspaceSuisse ist eng mit den wichtigsten Akteuren der Raumplanung verbunden. Wir beteiligen uns an Vernehmlassungen zu raumrelevanten Bundesgesetzen, führen das Sekretariat der «Parlamentarischen Gruppe für Raumentwicklung» und setzen uns schweizweit für eine nachhaltige Raumentwicklung ein.

## Praxiskommentar RPG

Das Standardwerk wurde nach dem Paradigmenwechsel des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG 1) komplett überarbeitet. Damit wirkt der Praxiskommentar auf einen landesweit einheitlichen Vollzug hin. Die vier Bände sind in Deutsch und Französisch erschienen. Mitglieder von EspaceSuisse profitieren von 10 % Rabatt. Bestellungen über [schulthess.com](http://schulthess.com).



Band 1:  
Nutzungsplanung



Band 2:  
Bauen ausserhalb  
der Bauzone



Band 3:  
Richt- und Sach-  
planung, Interes-  
senabwägung



Band 4:  
Baubewilligung,  
Verfahren und  
Rechtsschutz