

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1532

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1532



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Leitlinien Raumpolitik

**→ Forderungen
der Wirtschaft**

PROJEKTLEITUNG



DR. ROGER WEHRLI

ist Stv. Leiter Allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung bei economiesuisse und leitet die Arbeitsgruppe Raumpolitik.

roger.wehrli@economiesuisse.ch

PROJEKTMITARBEIT



MICHELE SALVI

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter Allgemeine Wirtschaftspolitik und Bildung bei economiesuisse.

michele.salvi@economiesuisse.ch

DANKSAGUNG

Diese Leitlinien wurden von der Geschäftsstelle von economiesuisse gemeinsam mit der Arbeitsgruppe Raumpolitik erarbeitet und vom Vorstandsausschuss am 25. Juni 2018 verabschiedet. Im Speziellen möchten wir den folgenden Mitgliedern der AG Raumpolitik, die aktiv an den Leitlinien mitgearbeitet haben, danken:

- Lukas Aebi, Verband Schweizerischer Kantonalbanken
- Stefan Arquint, Swiss Engineering STV
- Omar Ateya, Handelskammer beider Basel (HKBB)
- Samuel Bangerter, hotelleriesuisse
- Hans-Jakob Boesch, Swiss Life AG
- Dr. Marco Ettisberger, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
- Olivier Fantino, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVC)
- David Karrer, Zürcher Handelskammer
- Dr. Benedikt Koch, Schweizerischer Baumeisterverband
- Nico Lalli, Flughafen Zürich AG
- Dr. Michael Matthes, scienceindustries
- David Sassan Müller, Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK)
- Dr. Stefan Vannoni, cemsuisse

→ Inhalt

2 Management Summary

4 Einleitung

5 Entwicklungen und Herausforderungen in der Raumpolitik

10 Eckpunkte einer wirtschaftsfreundlichen Raumpolitik

- 10 1. Weiterentwicklung ermöglichen
- 14 2. Den vorhandenen Raum effizient nutzen
- 21 3. Standortattraktivität stärken

24 Bewertung von raumpolitischen Vorhaben

- 24 Raumpolitische Vorstösse transparent bewerten
- 25 Fünf Kriterien für die Bewertung raumpolitischer Projekte
- 26 Ein grafisches Bewertungsraster für die Detailanalyse









→ Raumpolitik im Dienste einer volkswirtschaftlich sinnvollen Raumentwicklung

Die Raumentwicklung ist in der Schweiz durch Fehlanreize geprägt. Die oftmals träge und starre Raumplanung, fehlende Kostenwahrheit wie auch falsche Regulierungen auf dem Immobilienmarkt und in den Baugesetzen führen zu einer ineffizienten Raumnutzung. Zunehmende Zersiedelung, lange Warteschlangen bei Wohnungsbesichtigungen, rekordhohe Leerstände bei Bürogebäuden und lange und mitunter widersprüchliche Baubewilligungsverfahren sind sichtbare Auswirkungen dieser Fehlentwicklung. Die Raumpolitik sollte stärker im Dienste einer kohärenten und volkswirtschaftlich sinnvollen Raumentwicklung stehen. Eine solche steht im Dienste der Gesellschaft und anerkennt auch die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaft.

economiesuisse verfolgt drei Hauptziele in der Raumpolitik:

- 1 Die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen und der Infrastruktur müssen erhalten bleiben und deren Bedürfnisse in der Interessenabwägung stets angemessen berücksichtigt werden.**
- 2 Die Raumpolitik muss sich vermehrt auf die effiziente und zielgerichtete Nutzung des vorhandenen Raums im Dienste der Gesellschaft und der Wirtschaft konzentrieren.**
- 3 Die Raumpolitik sollte dazu beitragen, dass die Standortattraktivität der Schweiz unter Berücksichtigung der Lebensqualität gestärkt wird.**

Neben den oben genannten Grundsätzen finden sich in diesen Leitlinien einige spezifische Forderungen wie zum Beispiel:

-  Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist ein wichtiger Grundsatz der Raumplanung. Diese Trennung ist beizubehalten.
-  Die wichtigste Massnahme gegen die Zersiedelung ist, dass neuer Wohn- und Gewerberaum innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets entstehen bzw. ausgebaut werden kann. Verdichtung hat viele Vorteile, die es zu nutzen gilt. Der Raum im Untergrund und in der Höhe muss besser genutzt werden.
-  Die Flexibilität innerhalb der Bauzonen ist zu vergrössern, damit raumpolitische Vorgaben schneller und einfacher an sich ändernde Rahmenbedingungen – wie Entwicklungen auf den Immobilienmärkten oder gesellschaftliche Bedürfnisse – angepasst werden können.
-  Das Planungs- und Baurecht muss schlanker werden und schnellere Verfahren ermöglichen. Dazu gehört ein behördlicher «One-Stop-Shop» im Bau- und Planungsbereich und eine maximale Bearbeitungsdauer von der Einreichung bis zum Abschluss des Bewilligungsverfahrens eines Bauvorhabens.
-  Eine professionelle Interessenabwägung bezieht alle Bedürfnisse auf Augenhöhe mit ein und priorisiert sie in Abhängigkeit vom Standort. Kein Interesse und keine Politikmassnahme kann für sich beanspruchen, alleinige Priorität zu geniessen.
-  Der Staat sollte den Immobilienmarkt primär den privaten Akteuren überlassen und einzig bei eindeutigem Marktversagen einen Eingriff in Betracht ziehen. Hohe Preise sind kein Marktversagen.
-  Das Eigentum muss geschützt bleiben.
-  Der Föderalismus darf in der Raumpolitik 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.

Für unsere Lebensqualität spielt unser Lebensraum eine zentrale Rolle. Die Ansprüche der Bevölkerung an die Raumnutzung sind entsprechend vielfältig: Ruhige und zentrale Wohnlage, gut erreichbarer Arbeitsplatz, gute Verkehrsanbindung und grüne Rückzugsgebiete sind typische Bedürfnisse. Doch die intensiven Nutzungsansprüche an unseren Lebensraum führen unweigerlich zu Interessenkonflikten. Einerseits soll die Zersiedelung in der Schweiz eingedämmt werden. Dafür müsste die heute schon bestehende Siedlungsfläche besser ausgenutzt werden. Diesem Bedürfnis steht jedoch das Reizwort «Dichtestress» gegenüber. Es offenbart sich eine Ambivalenz der Ansprüche, die eine klare Haltung der Wirtschaft in raumpolitischen Fragen erfordert.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Raumpolitik sowohl die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts stärken als auch die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen und der Infrastruktur unterstützen. Der Boden ist aber eine beschränkte Ressource und manche Nutzungsformen haben den Charakter eines öffentlichen Gutes, wie zum Beispiel ökologisch wertvolle Landschaften oder historische Stadtbilder. Da niemand vom Nutzen solcher Güter ausgeschlossen werden kann, würden sie auf einem freien Bodenmarkt nicht oder nur unzureichend bereitgestellt. Es käme zu einer Unterversorgung und in der Folge zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Deshalb rechtfertigt sich ein gewisses Mass an Planung. Trotzdem ist es zentral, dass die ökonomischen Kräfte in den Grundstücks- und Immobilienmärkten spielen können. Die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit, des privaten Eigentums und der Subsidiarität bilden die dafür notwendigen Voraussetzungen. Das unverfälschte Signal des Preises dient dem Ziel, die knappen Flächen in der Schweiz effizient und bedarfsgerecht am besten 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

DIE RAUMNUTZUNG IST GEPRÄGT VON WIDERSPRÜCHLICHKEITEN UND FEHLANREIZEN. DESHALB WIRD DER RAUM IN DER SCHWEIZ HEUTE ZU WENIG EFFIZIENT GENUTZT. DIE RAUMPOLITIK MUSS SICH DIESEN HERAUSFORDERUNGEN STELLEN.

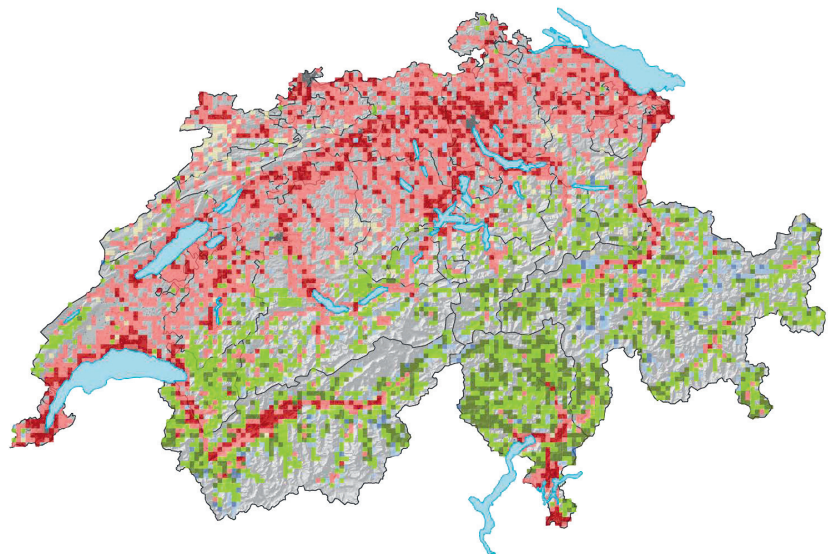
Die Raumnutzung verändert sich ...

Die Siedlungsfläche nimmt weiter zu, während Kulturland zurückgeht.

Die letzten Erhebungen des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) zeigen, dass in der Schweiz von 1985 bis 2009 die Siedlungsfläche deutlich gewachsen ist: Sie hat sich um 584 Quadratkilometer (23 Prozent) vergrössert und macht nun 7,5 Prozent der Bodennutzung der Schweiz aus. Die grösste Zunahme kann auf der Achse des Mittellands verortet werden (Abbildung 1).

Abbildung 1:
Wichtigste neu entstandene Nutzung von 1985 bis 2009

→ Die meisten neuen Siedlungsflächen sind auf der Achse des Mittellandes entstanden.



Hauptbereich mit der grössten Zunahme, in Prozent der Rasterzelle

■ Siedlungsflächen	5,0–100,0	■ Bestockte Flächen	5,0–100,0
■ Siedlungsflächen	1,0–4,9	■ Bestockte Flächen	1,0–4,9
■ Landwirtschaftsflächen	5,0–100,0	■ Übrige Naturräume	5,0–100,0
■ Landwirtschaftsflächen	1,0–4,9	■ Übrige Naturräume	1,0–4,9

Rasterzellen mit mindestens ein Prozent Zunahme. Raumgliederung: 4 km²-Raster

Quelle: BFS (2015) – Die Bodennutzung der Schweiz.

Angesichts der steigenden Bevölkerungszahlen erstaunt das nicht. In den alpinen Gebieten hat sich hingegen vorwiegend die Waldfläche vergrößert. Demgegenüber steht ein Verlust von 850 Quadratkilometern an Kulturland – eine Abnahme von 5,4 Prozent. Neben der Ausdehnung der Siedlungsfläche hat auch die Landwirtschaft zum Rückgang des Kulturlands beigetragen: Neue landwirtschaftliche Gebäude verbrauchten in etwa gleich viel Kulturland wie neue Mehrfamilienhäuser oder Industrie- und Gewerbegebäude.¹ Dieser Verlust von Kulturland und die damit einhergehende Zersiedelung bereitet der Bevölkerung zunehmend Sorgen. War diese Entwicklung unvermeidlich?

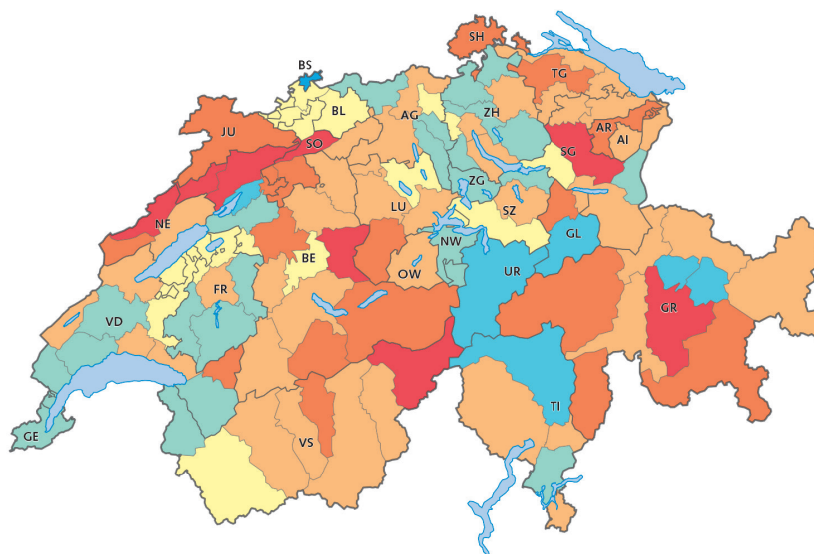
... doch es mangelt an Effizienz

Wohnraum wird heute weniger effizient genutzt als noch in den 1980er-Jahren.

Der Verlust an Kulturland war keine unweigerliche Folge des Wachstums: Die Analysen des Bundes zeigen die zunehmende Entkoppelung des Wachstums der Wohnbevölkerung von jenem der verbauten Fläche auf. Wir nehmen pro Kopf mehr Wohnraum für uns in Anspruch als noch 1985.² Die Schweiz nutzt ihre begrenzten Flächen heute also weniger effizient: Pro Quadratmeter Wohnraum gibt es heute im Schnitt weniger Einwohner als früher. Doch es bestehen regionale Unterschiede, wie die Pro-Kopf-Betrachtung zeigt. In vielen ländlichen Kantonen wuchs der Flächenverbrauch pro Person zuletzt jährlich um ein bis zwei Prozent (Abbildung 2).

Abbildung 2:
Veränderung Siedlungsfläche pro Person von 1985 bis 2009

→ Vor allem in ländlichen Gebieten wächst die Siedlungsfläche überproportional zur Bevölkerung.



- SF wächst mehr als **5 mal so schnell** wie BEV und VZÄ
 - SF wächst **2,5 bis 5 mal so schnell** wie BEV und VZÄ
 - SF wächst **1,1 bis 2,4 mal so schnell** wie BEV und VZÄ
 - SF wächst **gleich** wie BEV und VZÄ
 - SF wächst **langsamer** wie BEV und VZÄ
 - SF wächst, BEV und VZÄ stagnieren/nehmen ab
 - SF stagniert, BEV und VZÄ nehmen ab
- SF: Siedlungsfläche
 BV: Bevölkerung
 VZÄ: Arbeitsplatz-Vollzeitäquivalent
 Raumgliederung: MS-Regionen

Quelle: BFS (2015) – Die Bodennutzung der Schweiz.

→ ¹ Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2015).
 → ² BfS (2015) – Die Bodennutzung der Schweiz.

Zwei Entwicklungen fallen dabei besonders auf: Erstens ist in den Metropolitanräumen die Flächennutzung in der Tendenz effizienter. Zweitens sind Industrie- und Gewerbeareale weniger stark gewachsen als die Anzahl Arbeitsplätze, während Wohnareale im Verhältnis zur Bevölkerung überproportional gewachsen sind.³ Die Wirtschaft nutzt den vorhandenen Raum also effizienter als die Wohnbevölkerung. Nichtsdestotrotz nutzen wir insgesamt unseren Raum weniger effizient als früher. Die grösste Herausforderung stellt dabei der Wohnraum in ländlichen Gegenden dar.

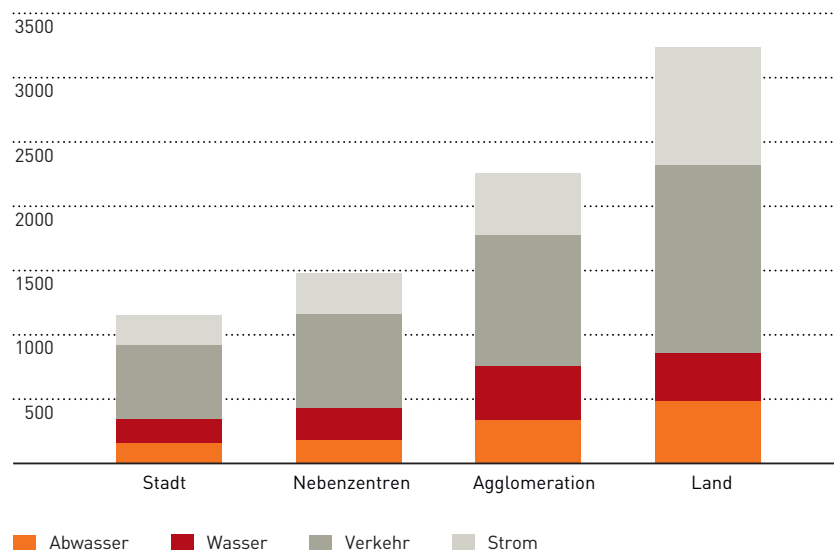
Klare Fehlanreize

Ein Hauptgrund für die Zersiedelung ist die fehlende Kostenwahrheit.

Ein Hauptgrund für die ineffiziente Raumnutzung liegt in der fehlenden Kostenwahrheit: Peripher gelegene und wenig verdichtete Siedlungen verursachen wesentlich höhere Infrastruktur- und Mobilitätskosten pro Person als zentral gelegene und verdichtete Siedlungen.⁴ Diese Kosten werden nicht vollumfänglich von denjenigen bezahlt, die sie verursachen. Dies ist ein klarer Fehlanreiz, der dazu führt, dass in peripheren Gebieten stärker gebaut wird. Zudem spielt auch die Siedlungsform eine Rolle. Der Vergleich der Infrastrukturkosten von Einfamilien- und Mehrfamilienhäusern zeigt, dass die Verkehrs- und Wasseranbindung eines Hochhausquartiers pro Person zwei bis drei Mal günstiger ist als die entsprechende Infrastruktur einer Einfamilienhaussiedlung. Ein Hauptgrund: Die Kosten in dichten Siedlungsräumen verteilen sich auf eine grössere Anzahl Menschen und fallen deshalb pro Kopf tiefer aus (Abbildung 3).

Abbildung 3:
Kosten pro Einwohner nach Siedlungstyp im Jahr 2016

→ Wohnen auf dem Land verursacht höhere Kosten als in urbanen Gebieten – diese werden aber nicht dem Versuracher belastet.



Quelle: ARE (2017) – Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen.

→ ³ ARE (2014) – Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz.
→ ⁴ ARE (2017) – Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen.

Regulatorische Fehlanreize führen zu Verzerrungen auf dem Immobilienmarkt.

Regulatorische Fehlanreize tragen ebenso zur ineffizienten Raumnutzung bei. Gemäss der ökonomischen Lehre sollte bei hohen Preisen, die auf eine starke Nachfrage zurückzuführen sind, das Angebot steigen. Dies würde wiederum zu sinkenden Preisen führen. In der Realität führen Anstiege in den Miet- und Wohneigentumspreisen nicht zu ausreichend starken Angebotserweiterungen. Das Bauen von neuem Wohnraum wird an vielen Orten durch raumplanerische Regulierungen verhindert.⁵ Deshalb wird oft nicht am Ort mit hoher Nachfrage neuer Wohn- oder Gewerberaum geschaffen, sondern an ungünstigerer Lage.

Doch es gibt Lichtblicke

Die Baufläche pro Person ist seit 2012 leicht gesunken.

Neueste Zahlen bezüglich der Bauzonennutzung zeichnen ein erfreuliches Bild: Die Gesamtfläche der wichtigsten Bauzonentypen blieb zwischen 2012 und 2017 konstant.⁶ Dafür hat sich die Nutzung der Bauzonen intensiviert. Die durchschnittliche Bauzonengrösse pro Person ist seit 2012 von 309 auf 291 Quadratmeter pro Person gesunken.

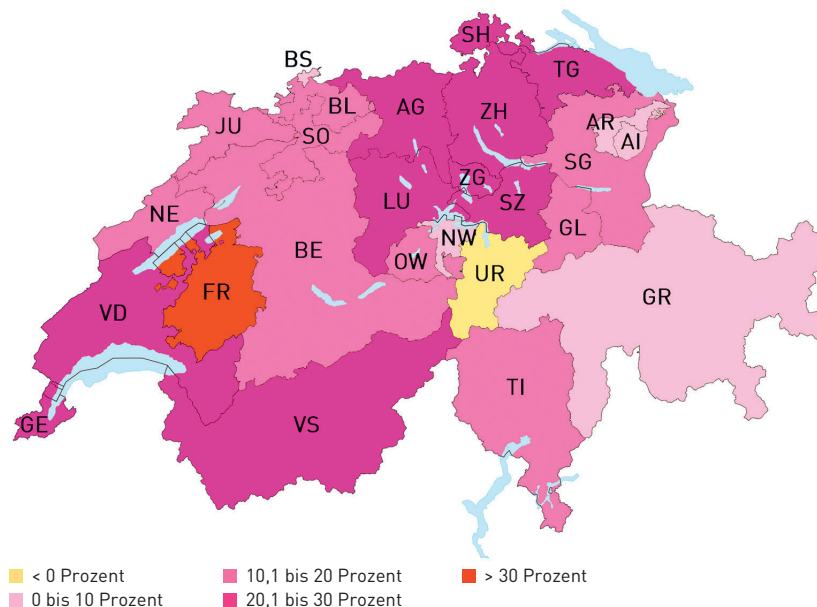
Mehr Menschen benötigen mehr Platz

Die Wohnbevölkerung wird in der Schweiz weiter wachsen. Innert 20 Jahren sind fast zwei Millionen zusätzliche Menschen unterzubringen.

Die Schweiz hat sich in den vergangenen Jahrzehnten rasant verändert. Lebten 1950 noch rund 4,7 Millionen Menschen in unserem Land, sind es heute acht Millionen. Selbst wenn die Zuwanderung etwas weniger hoch ausfällt und die Geburtenrate tief bleibt, wird die Wohnbevölkerung der Schweiz in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Geht man für die Zukunft nur schon vom mittleren Szenario des Bundesamts für Statistik (BfS) aus, dürfte die Zahl der Einwohner in der Schweiz bis 2035 um 19 Prozent zunehmen, bis 2045 um 23 Prozent. Damit sind innert 20 Jahren ein Fünftel mehr Menschen unterzubringen – also fast zwei Millionen Menschen.

Abbildung 4:
Prognose Bevölkerungszunahme bis 2045

→ In fast allen Kantonen wird ein starkes Bevölkerungswachstum erwartet.



Quelle: BfS (2016) – Prognosedaten mittleres Szenario.

→ ⁵ Von Ehrlich et al. (2018): «Wie reagiert das Wohnraumangebot auf Preisänderungen?», «Die Volkswirtschaft», S. 58–60.

→ ⁶ ARE (2018) – Bauzonestatistik Schweiz 2017 – Statistik und Analysen.

Eine effizientere Nutzung der vorhandenen Fläche ist nötig, um genügend Platz für mehr Menschen zu schaffen und gleichzeitig wertvolles Kulturland zu erhalten.

Es besteht entsprechend ein klarer Handlungsbedarf: Wenn wir unser Kulturland erhalten wollen, müssen wir die vorhandene Baufläche in der Zukunft wesentlich effizienter nutzen als heute. Es gäbe theoretisch zwar genügend Entwicklungsmöglichkeiten: Wenn alle noch unbebauten Bauzonen vollständig überbaut würden, fänden darin zwischen 1 bis 1,7 Millionen zusätzliche Einwohner Platz.² Diese Bauzonen befinden sich aber oft nicht am Ort der effektiven Nachfrage, sondern an peripheren Lagen. Eine grössere Ausnützung in den urbanen Zentren würde eine nachfragegerechtere Entwicklung ermöglichen. Da viele Bauten innerhalb der Bauzonen nicht mehr dem Bedarf der Nutzer oder den aktuellen Standards entsprechen und sowieso bald um- oder neu gebaut werden, gäbe es viel Potenzial für eine zeitgemässe und für alle vorteilhafte effizientere Nutzung des urbanen Raums. Oft führen jedoch die Verwaltung des Istzustands und eine grossflächige Abwehr gegenüber Veränderungen – unter anderem durch nationale und lokale Inventare, rigide Bauvorschriften und Einsprachen – in den urbanen Gebieten zum Stillstand. Dort braucht es neue und mutige Ideen, um eine Weiterentwicklung zu ermöglichen.

Intensivere Nutzungskonflikte

Die stärkere Raumnutzung wird das Konfliktpotenzial zwischen verschiedenen Nutzungsinteressen weiter verstärken.

Die Weiterentwicklung und Verdichtung des Raums birgt immer auch Konfliktpotenzial. Öffentliche wie auch private Räume stehen sowohl in der Stadt als auch auf dem Land zunehmend unter starkem Nutzungsdruck. Unterschiedliche Interessen bergen Konflikte: Autofahrer gegen Spaziergänger, Werbung gegen Stadtbild, Kommerz gegen Kultur, Landwirtschaft gegen Gewässerschutz, unberührte Natur gegen Massentourismus usw. Die oft widersprüchlichen Erwartungen an den Raum sind Ausdruck der Heterogenität unserer Gesellschaft. Eine sich verändernde Bevölkerung stellt neue Anforderungen an den öffentlichen Raum – auch als Ort der Begegnung unterschiedlicher Interessen und immer differenzierterer Lebensstile. Es gibt also auch in Sachen Nutzungsansprüche Handlungsbedarf: Eine transparente Interessenabwägung auf Augenhöhe wird in Zukunft noch wichtiger.

Die Herausforderungen bleiben bestehen

Verschiedene Faktoren machen ein Umdenken nötig. Diese Leitlinien sollen helfen, die zukünftige Raumentwicklung zu gestalten.

Letztlich liegt es auf der Hand, dass mit mehr Menschen auch der Raumbedarf insgesamt steigt, sowohl für Wohnen und Erholung als auch für wirtschaftliche Nutzungen. Dies hat nicht zwingend zu bedeuten, dass massiv mehr Fläche eingezont werden muss. Es hat aber zur Folge, dass sich Nutzungskonflikte intensivieren werden. Die spezifischen Bedürfnisse der Wirtschaft müssen dabei anerkannt werden und die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen erhalten bleiben. Die Politik ist entsprechend gefordert, eine sinnvolle Raumpolitik zu betreiben, die sorgfältig mit dem vorhandenen Boden umgeht und die Nutzung aus einer umfassenden Perspektive betrachtet, damit diese begrenzte Ressource aus einer volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sicht optimal genutzt wird. economiesuisse möchte sich aktiv in diese Debatte einbringen. Deshalb wurden diese Leitlinien zur Raumpolitik erarbeitet.

→ 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 Weiterentwicklung der Räume, Bauten und Infrastrukturen ist für den Wirtschaftsstandort zentral.

Die Einwohnerzahl wird in der Schweiz weiter steigen, die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung ändern sich 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

Vernünftige Vorschriften ermöglichen schnelle Verfahren und erhöhen die Rechtssicherheit.

Bauen muss dank weniger Vorschriften einfacher und vor allem schneller werden, damit die Eigentümer rascher auf sich verändernde Marktsituationen reagieren können. So stellt sich die Frage, ob sogenannte Ästhetik-Klauseln oder Vorschriften zur Begrünung von Dächern in kantonale Baugesetze und -verordnungen gehören. Das Recht ist in Fragen der Ästhetik nicht zuständig, da sich Fragen rund um die Ästhetik nicht in normative Vorgaben einbinden lassen.

Baugesuche müssen rasch und effizient bearbeitet werden. Maximale Bearbeitungsfristen für die Bearbeitung von Baugesuchen sollten in den kantonalen Gesetzen verankert werden. Schliesslich ist nicht nur die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens, sondern auch dessen Umsetzung wichtig. Das geltende Recht muss wirtschaftsfreundlich interpretiert werden.

Beispiel: 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 ergeben sich für Unternehmen und Private erhebliche Mehrkosten. Diese gilt es zu vermeiden.

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.

Flexible Instrumente in der Raumplanung

Flexible Instrumente auf der richtigen Stufe vereinfachen, dass raumpolitische Vorhaben an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden können.

Flexible Instrumente ermöglichen es, sich einfach an ändernde Rahmenbedingungen anzupassen. In der Raumplanung dauern viele Prozesse wie die Erstellung eines Sachplans, eines kantonalen Richtplans oder einer kommunalen Bau- und Zonenordnung sehr lange. Deshalb müssen die Instrumente für die Umsetzung dieser mittel- und langfristigen Planungsinstrumente ausreichend flexibel sein. Flexible Instrumente, die es zu fördern gilt, sind insbesondere:

Mischzonen: Mischzonen sind kombinierte Wohn- und Arbeitszonen, in denen Wohnnutzungen und mässig störende Betriebe zugelassen sind. In der Schweizer Wirtschaft sind rund drei Viertel der Arbeitsplätze Dienstleistungsarbeitsplätze, von denen zumeist keine Lärm-, Geruchsemissionen oder andere Störungen für die umliegenden Wohnliegenschaften ausgehen. Deshalb müssen Arbeitsplätze und Wohnzonen nicht mehr strikt getrennt werden wie zu Zeiten der ersten Industrialisierung, als Arbeitsplätze Lärm und Gestank verursachten. Mischzonen erlauben, schneller zwischen Wohnnutzungen und Gewerbenutzungen zu wechseln; sei es bei einem Neubau wie auch bei Umnutzungen. Nichtsdestotrotz muss bei mässig störender gewerblicher Nutzung, wie einer Bäckerei, darauf geachtet werden, dass eine gewisse räumliche Distanz zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen eingehalten wird. Ansonsten sind die Anwohner Emissionen ausgesetzt und das Gewerbe wird durch Klagen der Anwohner zu stark eingeschränkt. Auch deshalb sind ausreichend separate reine Gewerbezone unter anderem für störendes Gewerbe, das nicht direkt in der Nachbarschaft eines Wohnbaus angesiedelt werden kann, weiterhin wichtig. Mischzonen dürfen nicht nur durch Umwandlung von Gewerbezone geschaffen werden, sondern auch zusätzlich zu Gewerbezone. Ansonsten geht wichtiger Entwicklungsraum für das produzierende Gewerbe verloren.

Bauzonenhandel: Heute liegen Bauzonen teilweise an den falschen Orten: Dort wo eine hohe Nachfrage nach Wohn- oder Geschäftsräumen vorhanden ist, stehen oft keine geeigneten Bauflächen mehr zur Verfügung. Ein Handel mit Bauzonen würde es erlauben, die Bauzonen in die richtigen Regionen zu verschieben. So soll beispielsweise eine Gemeinde neue Flächen einzone dürfen, wenn dafür eine andere Gemeinde eine gleich grosse Fläche auszont. Die einzonende Gemeinde zahlt der auszonenden Gemeinde eine auszuhandelnde Entschädigung. Es dürfen nur Gemeinden am Handel teilnehmen, die das Raumplanungsgesetz und den kantonalen Richtplan einhalten. Dieser Handel sollte über die Kantonsgrenzen hinaus möglich sein.

Teilrichtpläne: Mit der Erstellung eines Teilrichtplans wird ein Teil des existierenden Richtplans ergänzt. Ein Richtplan sollte im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit nicht zu oft angepasst werden. Dank einem Teilrichtplan muss nicht der gesamte Richtplan überarbeitet werden, wenn nur gewisse Aspekte der kantonalen, regionalen oder kommunalen Richtplanung angepasst werden müssen. Dieses Instrument ermöglicht es, auf neuere Entwicklungen zu reagieren, ohne unerwünschte Grundsatzdiskussionen in anderen Bereichen führen zu müssen. So gibt es beispielsweise im Emmental und Oberrhein einen regionalen Teilrichtplan für Windkraftanlagen. In diesem werden die Räume definiert, in welchen die Erstellung von Windkraftanlagen erlaubt ist. Ebenso kann es Sinn machen, in grösseren Gemeinden einen Teilrichtplan für ein einzelnes Gebiet zu erstellen, falls nur in einem beschränkten Teilraum einer Gemeinde die geltende kommunale Richtplanung angepasst werden soll. Kantone und Gemeinden sollten aber darauf achten, dass sie nicht zu viele sich überlappende Teilrichtpläne generieren.

Sondernutzungspläne: Sondernutzungspläne überlagern die Rahmennutzungsplanung (wie zum Beispiel die geltende Bau- und Zonenordnung). Sie beinhalten besondere Nutzungsanweisungen für Teilräume oder Teilaspekte der Raumplanung und dienen der Konkretisierung, Ergänzung oder Veränderung der geltenden Bestimmungen der Rahmenplanung. So kann beispielsweise die dichtere Bebauung einer Zone im Zentrum einer Gemeinde über einen Sondernutzungsplan ermöglicht werden. So sinnvoll diese Sondernutzungsplanungen für spezifische Änderungen an der geltenden Raumordnung sind, so problematisch können sie aber auch sein, wenn damit eine Unmenge von zusätzlichen Auflagen für Bauherren erlassen werden. Deshalb müssen aus Sicht der Wirtschaft Sondernutzungspläne primär der Vereinfachung und der pragmatischen Realisierung eines Projekts dienen.

Beispiel: Bau- und Nutzungsordnungen – Mangelnde Flexibilität behindert Fortschritt

Die Bau- und Nutzungsordnung ist das zentrale Instrument der kommunalen Raumwicklung. Sie ist auf einen Betrachtungszeitraum von rund 20 Jahren ausgerichtet und berücksichtigt alle privaten und öffentlichen Interessen. Die Bau- und Nutzungsplanung legt fest, wie der Boden genutzt und überbaut werden darf. Oft sind Zonenuordnungen detailliert und unflexibel ausgestaltet. Dabei wird ausgeblendet, dass die Nachfrage nach Flächen marktbedingt fluktuiert. Die langfristig ausgerichtete Bau- und Zonenordnung steht deshalb manchmal im Widerspruch zu nachfragegerechten Umnutzungen, die kurzfristiger realisiert werden sollten.

Exemplarisch hierfür ist ein Beispiel aus dem Kanton Aargau. Gemäss der rechtsgültigen Bau- und Nutzungsordnung einer Aargauer Gemeinde war das Areal einer Kabelfabrik allgemeine Industriezone. Dies erlaubte, frei werdende Flächen als Zwischennutzung an Dritte zu vermieten, solange die Nutzung zonenkonform war. Der Entwurf der neuen Bau- und Nutzungsordnung sieht nun aber eine Zone «Kabelwerke» vor, die ausschliesslich auf die Produktion der Produkte, welche die Fabrik aktuell herstellt, beschränkt ist. Die Entwicklung von neuen Produkten und Zwischennutzungen durch Vermietung von Flächen an Dritte sind nicht mehr möglich. Dies wird zu empfindlichen Umsatz- und Ertragseinbussen führen. Für die Änderung des Nutzungszwecks werden alle nur erdenklichen Planungsinstrumente auferlegt, was zwischen fünf und zehn Jahre beanspruchen kann und einen enormen Planungsaufwand verursacht. Die Handlungsfreiheit wird dadurch stark eingeschränkt und der Wert des Areals empfindlich geschmälert.

Die Planung nimmt also an, dass sich die Firma nicht weiterentwickeln wird, was im heutigen dynamischen Wirtschaftsumfeld absurd ist. Zonen für spezifische Industriezweige sind schon lange nicht mehr angebracht. Raumpolitik muss die Leitplanken vorgeben, nicht Industriepolitik betreiben. Sie muss flexibel sein, den Unternehmen Raum für ihre Entwicklung bieten und auf unternehmerische Standortentscheidungen reagieren können.

Eine lösungsorientierte, föderale Aufgabenteilung erhöht die Akzeptanz von raumpolitischen Massnahmen in der Bevölkerung.

Respekt vor dem Föderalismus

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. Eine Ausnahme sind funktionale Räume, welche die Grenzen der politischen Einheiten überlagern. 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 Ausnutzungsziffern). Für Harmonisierungen braucht es aber einen klaren sachbezogenen Bedarf und eine entsprechende Rechtsgrundlage, die den föderalistischen Grundgedanken der Raumplanung nicht untergräbt.

2. Den vorhandenen Raum effizient nutzen

Eine effizientere Nutzung des Raums ist Voraussetzung, um eine weitere Zersiedelung zu verhindern.

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 haushälterisch umgegangen werden und eine echte Interessenabwägung stattfinden.

Eine effiziente Raumnutzung erfordert eine Abstimmung über verschiedene Politikbereiche.

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

Die Siedlungsentwicklung nach innen sollte gefördert werden.

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.

Verdichtung hat viele Vorteile.

Beispiel: 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.

Abbildung 5:
Sempach perfektioniert die
Verbindung von Alt und Neu



Quelle: Stadt Sempach (2017).

Bauen in Zentren muss einfacher und schneller realisiert werden können.

Damit die Siedlungsentwicklung nach innen gelingt, 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.

Beispiel: ISOS – wDer 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 auch die Stadt Zürich Bestandteil des Inventars. 76 Prozent ihres Siedlungsgebiets werden in Substanz, Struktur oder Charakter als erhaltenswert bezeichnet – darunter auch die ETH.

Beispiel 1: ETH Hönggerberg, Zürich

Exemplarisch betroffen ist der neu gestaltete Campus Hönggerberg der ETH: Einerseits soll die ETH wachsen und international wettbewerbsfähig sein – dafür ist eine moderne und attraktive Infrastruktur, wie sie am Hönggerberg realisiert wird, unabdingbar. Andererseits ist

Abbildung 6:
Gebäude der ETH auf dem
Hönggerberg in Zürich



Quelle: economiesuisse (2018).

Beispiel 2: Der Fall Rüti

Vor Jahren hatte ein Rechtsfall in Rüti die Bedeutung des ISOS aufgezeigt. Im April 2009 hob das Bundesgericht die Bewilligung für eine Überbauung in der Rütener Kernzone auf (BGE135 II 209). Streitpunkt war ein siebenstöckiges Hochhaus. Die Richter rügten, das ISOS sei in der Interessenabwägung nicht berücksichtigt worden. Seit dem Fall Rüti gilt grundsätzlich, dass auch bei kommunalen Um- und Aufzonen das ISOS zu beachten ist. Was bedeutet dies für die Stadtentwicklung? 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. Wie soll es also weitergehen?

Das neue Inventar 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. Auch der Wohnungsbau oder erneuerbare Energiequellen – wie Solarzellen auf dem Dach – werden durch den starren Schutz des ISOS stark behindert. 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 weder notwendig noch zweckmässig. Die Autonomie der Kantone und Gemeinden sowie bedeutende gesellschaftliche Interessen müssen gewahrt werden. Der starre Ortsbildschutz des Bundes darf die Siedlungsentwicklung nach innen nicht behindern.

Eine effiziente Nutzung muss der Dynamik und Vernetzung von verschiedenen Räumen gerecht werden.

Insbesondere in den Zentren sind schnelle Um- und Aufzonungen angesagt.

Der Raum im Untergrund oder in der Höhe muss besser genutzt werden.

Eine effiziente Nutzung der Böden bedarf einer 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.

Behörden sind angehalten, Um- und Aufzonungen in den Zentren rasch voranzutreiben. Dabei sind für eine wirkungsvolle und attraktive Verdichtung mutige Entscheidungen nötig und räumliche Schwerpunkte in der Verdichtung zu setzen. 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.

Generell ist eine bessere Nutzung der dritten Dimension statt ein Wachstum 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: Cargo sous terrain – eine neue Güterinfrastruktur im Untergrund

Ein neuartiges Gütertransportsystem soll in Zukunft Logistik- und Produktionszentren mit Ballungsräumen in der Schweiz verbinden und das bestehende Strassen- und Schienennetz ergänzen und entlasten. Der Förderverein Cargo sous terrain arbeitet daran, die Machbarkeit eines eigenständigen Gütertransportsystems im Untergrund aufzuzeigen. Eine erste Teilstrecke im zentralen schweizerischen Mittelland könnte bis 2030 vom Raum Härkingen bis zur Zürcher City den Betrieb aufnehmen.



Quelle: Förderverein Cargo sous terrain.

Abbildung 7:
Cargo sous terrain – Menschen
oberirdisch, Güter unterirdisch

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. Neue Kapazitäten entstehen dort, wo heute die Engpässe am grössten sind. An der Oberfläche bleiben dadurch wertvolle Flächen für andere Nutzungen frei. Dank «Just-in-time»-Belieferung mit Waren aller Art lassen sich auch Lagerflächen reduzieren. Cargo sous terrain eignet sich sowohl für die Versorgung 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.

Haushälterischer Umgang mit den Flächen ausserhalb der Bauzonen

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist ein wichtiger Grundsatz der Raumplanung.

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. Gemeinden erfolgen, damit die bauliche Weiterentwicklung räumlich konzentriert erfolgt.

Ausnahmen sollen anhand ihrer gesamtwirtschaftlichen Wichtigkeit bewertet werden.

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 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 Konkurrenz des Gewerbes erfolgen. Es stellt sich dabei auch die Frage, ob die nicht bodengebundene Produktion (wie zum Beispiel Aquakulturen oder Pouletmast) nicht eher in die Bauzonen gehört.

Standortgebundene Nutzungen müssen ausserhalb der Bauzonen möglich sein

Einzelne Nutzungen können aber nur ausserhalb der Bauzonen stattfinden. Diese dürfen nicht unnötig verhindert werden.

Einzelne Nutzungen wie zum Beispiel touristische Anlagen oder Infrastrukturprojekte wie Mobilfunkantennen finden oft ausserhalb der Bauzonen statt. Solche standortgebundenen Bauten und Anlagen sollen weiterhin ohne unnötige rechtliche und administrative Hürden gebaut werden können. Dabei 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.

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 Interessen der Wirtschaft sind zu beachten und immer angemessen in die Interessenabwägung einzubeziehen.

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 und Grundsätzen ist die Kernaufgabe der raumplanerischen Interessenabwägung. Sie kann jedoch nie starr erfolgen, sondern benötigt Beurteilungs- und Entscheidungsspielräume. Die Regeln und Prioritäten sollten weniger starr sein, damit wieder eine echte Interessenabwägung stattfinden kann, die auch die wirtschaftlichen Interessen berücksichtigt und flexible Lösungen zulässt. Die verschiedenen Interessen an einer Fläche sollten je nach Standort unterschiedlich gewichtet werden können. Bei ortsgebundener Infrastruktur (Ressourcenabbau, Flughäfen usw.) sollten wirtschaftliche Interessen stärker gewichtet werden.

Ein absoluter oder unflexibler Schutz gewisser Interessen verunmöglicht eine echte Interessenabwägung.

Die Entwicklung, dass immer mehr Flächen absolut oder sehr stark geschützt werden (wie zum Beispiel die Fruchtfolgeflächen oder Inventare des Heimat- und Naturschutzes), behindert zunehmend die Verwirklichung bedeutender Infrastrukturen und wirtschaftlicher Interessen. Deshalb muss wieder vermehrt eine echte Interessenabwägung mithilfe flexibler Instrumente stattfinden. 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 werden 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 transparent abgewogen werden.

Beispiel: 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 1 zu 1 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.

Abbildung 8:
Ökologische Ersatzmassnahmen
im Rahmen der Neubaustrecke
der Bahn 2000



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 zusammen mit Umweltorganisationen jene Projekte identifizieren und ohne Zeitdruck umsetzen, die aus einer ganzheitlichen Sicht sinnvoll sind.

In der sehr kleinräumigen und bereits heute dicht besiedelten Schweiz können mithilfe eines Ersatzmassnahmenfonds Natur- und Umweltschutz sowie Infrastrukturentwicklung sinnvoll vereint werden. Eine echte Interessenabwägung bedingt aber, dass der starre Schutz zugunsten einer flexiblen und zielführenden Lösung aufgehoben wird – besonders, wenn es sich um ortsgebundene Infrastrukturen handelt.

3. Standortattraktivität stärken

Die Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensraums Schweiz muss als Ganzes gestärkt werden.

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

Die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten von Unternehmen sind für die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz bedeutend.

Die Standortattraktivität eines Wirtschaftsstandorts hängt von vielen Einflussfaktoren ab. Neben den allgemeinen Rahmenbedingungen⁸ hat die Raumpolitik 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. Entsprechende Forderungen finden sich in den beiden Kapiteln zur baulichen Weiterentwicklung und der effizienten Raumnutzung.

Funktionierender Immobilienmarkt, der die Knappheit im Preis abbildet

Politisch und gesellschaftlich motivierte Markteingriffe führen zu problematischen Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt.

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 aber 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 sollte deshalb von unnötigen Markteingriffen befreit werden.

→ ⁸ Vgl. die neun Erfolgsfaktoren von *economiesuisse*: <https://www.economiesuisse.ch/de/erfolgsfaktoren>

Der Staat sollte den Immobilienmarkt primär den privaten Akteuren überlassen.

Grundsätzlich sollen private Akteure und nicht der Staat auf dem Immobilienmarkt aktiv sein. Nur wenn ein Marktversagen vorliegt, rechtfertigt sich ein staatlicher Eingriff. Marktversagen ist vor allem ausserhalb der Bauzonen ein Thema. So ist zum Beispiel eine schöne Landschaft ein öffentliches Gut, 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. Hohe Preise rechtfertigen keinen Staatseingriff. In diesem Fall sollte den Kräften des Marktes vertraut werden. Falls ein Staatseingriff aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt ist, ist in jedem Fall abzuwägen, ob das Staatsversagen nicht noch schlimmer wäre.

Die Marktpreise dürfen nicht durch Staatseingriffe verzerrt werden. Darunter fallen unter anderem 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 Altm Mieter, die einen sehr tiefen Mietzins zahlen, und Neum Mieter, die eine deutlich höhere Miete zahlen müssen und damit teilweise die Altm Mieter mitfinanzieren. Subventionen (zum Beispiel für energetische Sanierungen) sollten zudem nicht den Ersatz von alter Bausubstanz verzögern.

Der Schutz des Eigentums ist eines der höchsten Güter einer funktionierenden und verlässlichen Gesellschaft.

Der Schutz des Eigentums ist zentral. Trotz aller Planung in der Raumplanung ist die Bestandsgarantie hoch zu gewichten. Kein Eigentümer darf zum Beispiel zum Verkauf oder Umbau gezwungen werden. Die einzige Ausnahme sind volkswirtschaftlich bedeutende Infrastrukturprojekte. Das Mietrecht darf nicht weiter zulasten der Eigentümer verschärft werden, indem der Kündigungsschutz immer mehr ausgeweitet wird. Es braucht vielmehr eine Revision des Mietrechts, die unter anderem die oben genannten Punkte aufgreift.

Viele politische Forderungen in der Raumpolitik haben ihre Ursache in Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt, die auf dessen unsachgemässe Regulierungen zurückgeführt werden können. Die Forderung nach weniger Zersiedelung steht im Raum, weil es in der Vergangenheit eine grosse Nachfrage nach Einfamilienhäusern in der Peripherie gab, während an zentralen Lagen das Angebot an Wohnraum unter anderem wegen regulatorischer Eingriffe der Raumplanung nicht nachfragegerecht ausgebaut werden konnte. Deshalb möchte sich economiesuisse auch mit dem Immobilienmarkt auseinandersetzen, da Raumpolitik nicht losgelöst von den relevanten Marktfragen betrachtet werden kann.

Beispiel: Wohnbauförderung – Subjektförderung statt Objektförderung in der Verantwortung der Gemeinden

Die Gemeinden kennen die lokalen Bedürfnisse ihrer Einwohner am besten. Die Wohnbauförderung für Einwohner mit tieferem Einkommen gehört deshalb in die alleinige Verantwortung der Gemeinden. economiesuisse lehnt deshalb eine nationale Wohnbaupolitik ab. Darunter fallen zum Beispiel Darlehen auf Bundesebene für gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften, nationale Vorschriften zum Anteil von gemeinnützigem Wohnungsbau und ähnliche Beispiele.

In der Wohnbauförderung sollen nicht Objekte gefördert, sondern die Subjektförderung soll bevorzugt werden. Der Staat sollte nicht Wohneinheiten vergünstigt für sozial schwächer gestellte Einwohner zur Verfügung stellen, da dies nicht die effizienteste Lösung ist. Die Objektförderung führt dazu, dass der Staat kontrollieren muss, ob die Bewohner berechtigt sind, in den subventionierten Wohnungen zu wohnen. 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 Unterstützungsbeitrag direkt vom Einkommen abhängig machen kann und keine Liegenschaften bewirtschaften und deren Bewohner überwachen muss. Jede Gemeinde soll aber selbst entscheiden, ob sie eine solche Subjektförderung überhaupt anbieten will.

Standortfaktor Landschaft: Landschaftsentwicklung statt starrer Landschaftsschutz

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.

Die attraktiven landschaftlichen Räume sollen weiterentwickelt werden, die Attraktivität der Landschaft wie auch die Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsraum sind zu beachten.

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.

→ Bewertung von raumpolitischen Vorhaben

DA VIELE ENTSCHEIDUNGEN IN DER RAUMPOLITIK MEHRDIMENSIONALE AUSWIRKUNGEN HABEN, IST ES OFT SCHWIERIG, EIN RAUMPOLITISCHES VORHABEN EINDEUTIG ZU BEURTEILEN. DESHALB HAT ECONOMIESUISSE EIN BEWERTUNGSRASTER ZUR BEURTEILUNG VON RAUMPOLITISCHEN PROJEKTEN ERARBEITET.

Die «Leitlinien der Wirtschaft» dienen als Grundlage für die Beurteilung von Reformbestrebungen in der Raumpolitik.

Das folgende Bewertungsraster soll economiesuisse, den Mitgliedern von economiesuisse und weiteren interessierten Kreisen als Richtschnur in der Raumpolitik dienen. Initiativen, Gesetzesentwürfe und Vorstösse in der Raumpolitik, Änderungen von Richt- oder Nutzungsplänen und andere behördliche Vorgaben – im Folgenden als Projekte bezeichnet – sollen damit bewertet werden. Kurz: Das Bewertungsraster dient als Grundlage für die Einordnung von Reformbestrebungen in der Raumpolitik.

Mithilfe des Bewertungsrasters lässt sich in der Regel zeigen, ob raumpolitische Projekte die Unterstützung der Schweizer Wirtschaft finden. Eine wichtige Rolle in der Raumpolitik nehmen aber die Kantone ein, da die Raumpolitik hauptsächlich in der Verantwortung der Kantone und Gemeinden liegt und der Bund mit dem Raumplanungsgesetz nur eine Rahmengesetzgebung erlässt. Deshalb sind vor allem die kantonalen Handelskammern oft direkt mit dem Thema konfrontiert: Sei es wegen Anpassungen im kantonalen Richtplan oder wegen Änderungen des kantonalen Baugesetzes. Entsprechend soll das Bewertungsraster für sämtliche Staatsebenen anwendbar sein.

Raumpolitische Vorstösse transparent bewerten

Klare Bewertungskriterien vereinfachen es, politische Herausforderungen konzeptionell anzugehen.

Die oben genannten Eckpunkte einer wirtschaftsfreundlichen Raumpolitik bilden die Grundlage für die Beurteilung von raumpolitischen Projekten. Diese Beurteilung soll einheitlich anhand der folgenden Leitfragen erfolgen:

- Ermöglicht das Projekt eine wirtschaftsfreundliche Raumentwicklung?
- Wird der Raum effizient genutzt?
- Hält das Projekt die ordnungspolitischen Grundsätze ein?
- Lässt das Projekt effiziente Verfahren zu?
- Ist das Projekt förderlich für die Standortqualität?

Falls alle Fragen mit Ja beantwortet werden können, unterstützt die Wirtschaft das Projekt. Werden einige Fragen verneint oder können nicht eindeutig bejaht werden, so muss die Position der Wirtschaft in einer gesamtheitlichen Beurteilung gefunden werden. Dabei steht zumeist eine vergleichende Analyse im Vordergrund: Die neue Situation nach der Reform wird mit dem Status quo verglichen.

Mithilfe von fünf Leitfragen lässt sich nachvollziehbar darlegen, warum die Wirtschaft ein raumpolitisches Projekt unterstützt oder ablehnt.

Fünf Kriterien für die Bewertung raumpolitischer Projekte

Im Folgenden werden die fünf Kriterien für die Bewertung raumpolitischer Projekte genauer erläutert. Die oben genannten Leitfragen werden weiter aufgeschlüsselt. Da Projekte in der Raumpolitik ganz unterschiedlich sein können, sind nicht alle Unterfragen für alle Projekte relevant. Ebenso ist die unten stehende Liste nicht abschliessend und kann je nach Projekt ergänzt werden.

Entwicklungsfähigkeit

→ **Die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung ändern sich laufend. Deshalb muss die Weiterentwicklung des Raums jederzeit möglich sein. Nur so kann ein wertschöpfender Standort erhalten bleiben.**

- Dient das Vorhaben der wirtschaftlichen Entwicklung?
- Wird die bauliche Weiterentwicklung und die Weiterentwicklung der Infrastrukturen unterstützt?
- Ist eine flexible, anpassungsfähige Raumnutzung möglich?
- Sind standortgebundene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen realisierbar?
- Werden die Anforderungen der Mobilität und des Verkehrs berücksichtigt?

Effiziente Raumnutzung

→ **Raumpolitik sollte sich einer effizienten Nutzung des vorhandenen Raums verpflichten. Dies erfordert eine echte Interessenabwägung. Der Trennungsgrundsatz soll beachtet werden, absoluter Schutz ist aber allgemein abzulehnen.**

- Wird der Raum effizient genutzt?
- Wird die Verdichtung bzw. die Konzentration des Wohnens und der wirtschaftlichen Aktivitäten gefördert?
- Wird der Trennungsgrundsatz (das heisst, dass primär in den Bauzonen gebaut werden soll) beachtet?
- Findet eine ausgewogene Interessenabwägung statt, in der alle Interessen gleichwertig gewichtet werden? Werden dabei bei ortsgebundenen Bauten und Infrastrukturen die wirtschaftlichen Interessen stärker gewichtet?

Ordnungspolitik

→ **Die marktwirtschaftliche Ordnung muss auch in der Raumpolitik respektiert werden. Der Staat soll sich auf die Festsetzung der notwendigen Rahmenordnung konzentrieren und dabei das Subsidiaritätsprinzip sowie den Föderalismus beachten.**

- Ist das Vorhaben effektiv, das heisst wird das gewünschte Ziel erreicht?
- Sinkt der Regulierungsgrad und werden die Regelungen vereinfacht und/oder einfacher umsetzbar?
- Ist die richtige Staatsebene adressiert und beschränkt sich der Bund auf seine Aufgabe als Rahmengesetzgeber (Subsidiarität/Föderalismus)? Ist die Regulierung stufengerecht, das heisst entspricht sie in ihrem Detaillierungsgrad und Ermessensspielraum der jeweiligen Staatsebene?
- Werden Marktelemente gestärkt? Führt die Regulierung zu keinen/weniger Verzerrungen der Preise und des Wettbewerbs?
- Wird der Schutz des Eigentums garantiert?

Verfahrenseffizienz

→ Die Entwicklung des Raums erfordert effiziente Verfahren seitens der Behörden. Verfahren dürfen nicht zu ressourcenintensiv sein und müssen Rechtssicherheit schaffen. Das bedingt eine wirtschaftsfreundliche Verwaltung sowie einen Bürokratieabbau.

- Wird das Ziel mit dem kleinstmöglichen Aufwand, das heisst effizient erreicht?
- Beschränken sich die Vorgaben auf das Nötigste bzw. werden die Vorgaben vereinfacht?
- Wird der Prozess vereinfacht und/oder beschleunigt?
- Wird der Wissenstransfer zwischen der Wirtschaft und dem Staat und zwischen den verschiedenen Staatsebenen gefördert?

Standortqualität

→ Raumpolitik muss der Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensraums zuträglich sein. Attraktive Erholungsräume sind für die Bevölkerung und die Wirtschaft wichtig. Bestandsschutz soll aber die Wirtschaftstätigkeit nicht unnötig behindern.

- Wird die Qualität des Wirtschaftsstandorts verbessert? Wird wertschöpfungsintensive Nutzung ermöglicht?
- Wird eine attraktive Erschliessung der Wirtschafts- und Lebensräume gefördert?
- Wird der Landschaftsqualität Rechnung getragen?
- Sind ausreichend Erholungsräume vorgesehen?
- Wird die Landschaft vernünftig und ausgewogen weiterentwickelt statt absolut geschützt?

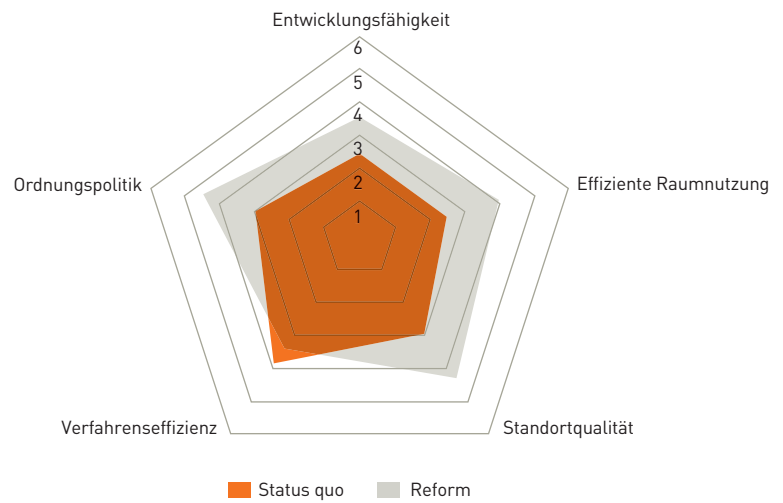
Ein grafisches Bewertungsraster für die Detailanalyse

Raumpolitische Initiativen, Gesetzesentwürfe, Vorstösse, Änderungen von Richtplänen oder Nutzungsplänen und weitere raumpolitische Vorhaben auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinde lassen sich anhand der oben vorgestellten fünf Kriterien analysieren und visualisieren. Dabei wird der Status quo in einem Spinnendiagramm mit der neuen Situation verglichen. In jeder Dimension wird sowohl dem Status quo als auch dem Projekt eine Bewertung auf einer Skala von 1 (schlechtester Wert) bis 6 (besten Wert) zugewiesen. In Abbildung 11 wird der Status quo in Grau mit der Situation nach der Reform in Orange verglichen. In dieser Situation würde *economiesuisse* das Projekt ablehnen, da in vier von fünf Dimensionen eine klare Verschlechterung zu erwarten wäre.

Bei vielen Projekten wird die Beurteilung wohl nicht eindeutig sein. Dann gilt es, die verschiedenen Dimensionen abzuwägen und zu gewichten. Es muss beurteilt werden, ob die Verbesserungen gegenüber den Verschlechterungen überwiegen. Mit dieser gesamtheitlichen Abwägung kann die Position der Schweizer Wirtschaft strukturiert erfolgen. Damit sind die Entscheidungen der Schweizer Wirtschaft in der Raumpolitik transparent und konsistent.

Abbildung 9:
Spinnendiagramm zur Bewertung
von raumpolitischen Projekten

→ Raumpolitische Vorhaben können in einem Spinnendiagramm mit dem Status quo verglichen werden.



Quelle: eigene Darstellung.

IMPRESSUM

Diese Publikation erscheint in Deutsch und Französisch.

Redaktion: Oliver Steimann, [economiesuisse](http://economiesuisse.ch)
Realisation: Wernlis, grafische Gestalter, Basel
Korrektur: Alain Vannod, St. Gallen
Herausgabe: August 2018

© [economiesuisse](http://economiesuisse.ch) 2018

economiesuisse

Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse

Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3000 Bern

economiesuisse

Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse

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

economiesuisse

Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles