



Christine Seidler
**Von Donuts, Berlinern und einer anderen
Raumplanung.**
Strategien für einen Paradigmenwechsel in
der Raumplanungskultur

Buchgestaltung: Wessinger und Peng, Stuttgart
392 Seiten, ca. 50 Infografiken und Pläne,
20 × 27 cm, fadengeheftete Broschur

CHF 49.–, Euro (D) 49.–, Euro (A) 50.40
ISBN 978-3-03863-074-6

Buchvernissage

3. September 2026, Kulturpark Zürich.
Details unter → triest-verlag.ch/news

Neuerscheinung Juli 2026

Raumplanung im Kontext von Gesellschaft und Wirtschaft

- Lebensqualität und Vielfalt durch eine bessere
Raumplanung
- Siedlungsentwicklung und ökonomische Entwicklung
sind parallel betrachtet und verständlich erläutert
- Einfache Grafiken erklären komplexe Zusammenhänge,
anschaulich beschriebene Strategien machen
Betroffene handlungsfähig

In der Raumplanung steht der «Donut» für ausgehöhlte Räume. Für Innenstädte, die an Leben und wirtschaftlicher Substanz verlieren, während sich Siedlungs- und Arbeitsstandorte zunehmend ins Umland verlagern. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich in alpinen Regionen, wo Dorfkerne durch Zweitwohnungen zwar baulich erhalten bleiben, jedoch über weite Teile des Jahres unbewohnt sind. Es entstehen Orte mit Struktur, aber ohne Alltag – mit Häusern, doch ohne Gemeinschaft, mit steigenden Preisen, aber schwindender lokaler Wertschöpfung.

Demgegenüber steht der «Berliner»: dicht, durchmischt und lebendig. Er steht für eine Raumplanung, die nicht nur Flächen organisiert, sondern Nutzung, soziale Vielfalt und wirtschaftliche Tragfähigkeit zusammenbringt.

Von Donuts und Berlinern zeigt, wie Innenentwicklung gelingen kann, ohne an Lebensqualität zu verlieren – und warum es heute so schwierig geworden ist, die Wirksamkeit von Raumplanung tatsächlich einzulösen.

Die Autorin Christine Seidler ist Raumplanerin und Ökonomin, Professorin und Forscherin. Sie verbindet ihre langjährige Praxis in der Stadtentwicklung mit wissenschaftlicher Arbeit und politischer Erfahrung in der kommunalen Planung.

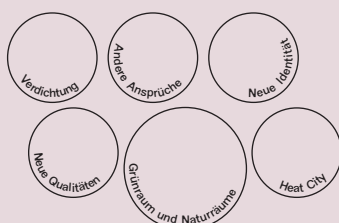
20

der Bedarf, sich an der Entwicklung des eigenen Lebensraumes aktiv zu beteiligen. Die Globalisierung hat vielen Städten Fortschritte ermöglicht, sie bringt aber auch Herausforderungen. «Der globale Trend zur Urbanisierung führt zu einem anhaltenden Stadtwachstum weltweit und einem zunehmenden Bedarf an funktionalen Räumen.»¹ Die Auswirkungen der internationalen Finanzkrisis verstärken Einkommensdisparitäten und schaffen insbesondere in den Ländern Asiens, Afrikas und Südamerikas, den sogenannten Tillynstaaten, teilweise prekäre Lebensverhältnisse, die wiederum Menschen in die Städte treiben und das Wachstum derselben vorantreiben. Zugleich befordern die Effekte der Finanzkrise hierzulande Anlagestrategien, die einzig der Kapitalisierung des Bodens dienen, wodurch Bodenpreise in schnell ansteigende Höhen getrieben werden. Diese bewirken wiederum den Nährboden für Gentrifizierung und führen zum Verlust von Identität.

Herausforderung Urbanisierung: Disparität Stadt-Land²

Die Statistiken belegen klar einen Reurbanisierungsprozess, also ein Bevölkerungswachstum, das sich insbesondere auf die Kernstädte und Agglomerationsräume, namentlich auf das Einzugsgebiet der Agglomeration Zürich bis hin zum Raum Genfersee konzentriert.³ was noch stärker als bisher zum Nachteil der ländlichen Regionen gereichen dürfte und die regionalen Ungleichheiten, insbesondere in Bezug auf Finanz- und Wirtschaftskraft, noch verschärft wird. Räumliche (regionale)

Urbanisierung



Das Buch bündelt ökonomische und planerische Perspektiven und zeigt die Abhängigkeiten von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Planungsprozesse.

Seidler stellt dabei eine zentrale Frage: Warum gelingt es der Raumplanung heute oft nicht mehr, ihre eigene Wirksamkeit einzulösen? *Von Donuts und Berlinern* ist eine Einladung, Raumplanung und Wirtschaft grundlegend neu zu denken – aus der Praxis heraus, wissenschaftlich fundiert und politisch erfahren.

Über die Autorin

Christine Seidler ist Professorin an der Fachhochschule Graubünden in Chur und lehrt Städtebau, Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Volkswirtschaft. Am Institut für Bauen im alpinen Raum leitete sie die Forschung in Raumplanung, Siedlungsentwicklung und -ökonomie, bevor sie 2025 an das Departement DAViS wechselte, um vertieft zu forschen, wie Raumplanung konsequent systemisch mit Künstlicher Intelligenz verbunden werden kann.

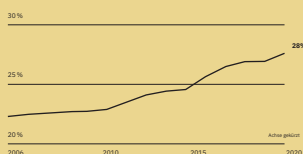
Zuvor war sie Professorin für Urbane Entwicklung und Mobilität an der Berner Fachhochschule, Co-Leiterin des Forschungsschwerpunkts Dencity sowie in der Weiterbildung als Modulleiterin im Bereich Städtebau tätig.

Über zwanzig Jahre war Christine Seidler Mitglied des Gemeinderats der Stadt Zürich und engagierte sich in zentralen Kommissionen der Stadtentwicklung und Planung, unter anderem als Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission. Zu den politischen Meilensteinen ihres Wirkens zählen der Kommunale Siedlungsrichtplan Zürich sowie Initiativen für zahlbaren Wohn- und Gewerberaum.

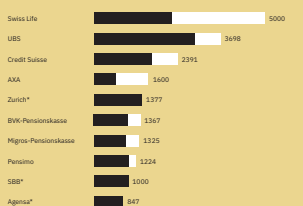
Parallel zu Forschung und Lehre verantwortet sie die Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene und verbindet wissenschaftliche Arbeit, Planungspraxis und politische Erfahrung.

Christine Seidler lebt mit ihrem Mann in der Nähe von Bern und im Tessin.

135 Anteil der kommerziellen Wohnungsbesitzerinnen in Zürich

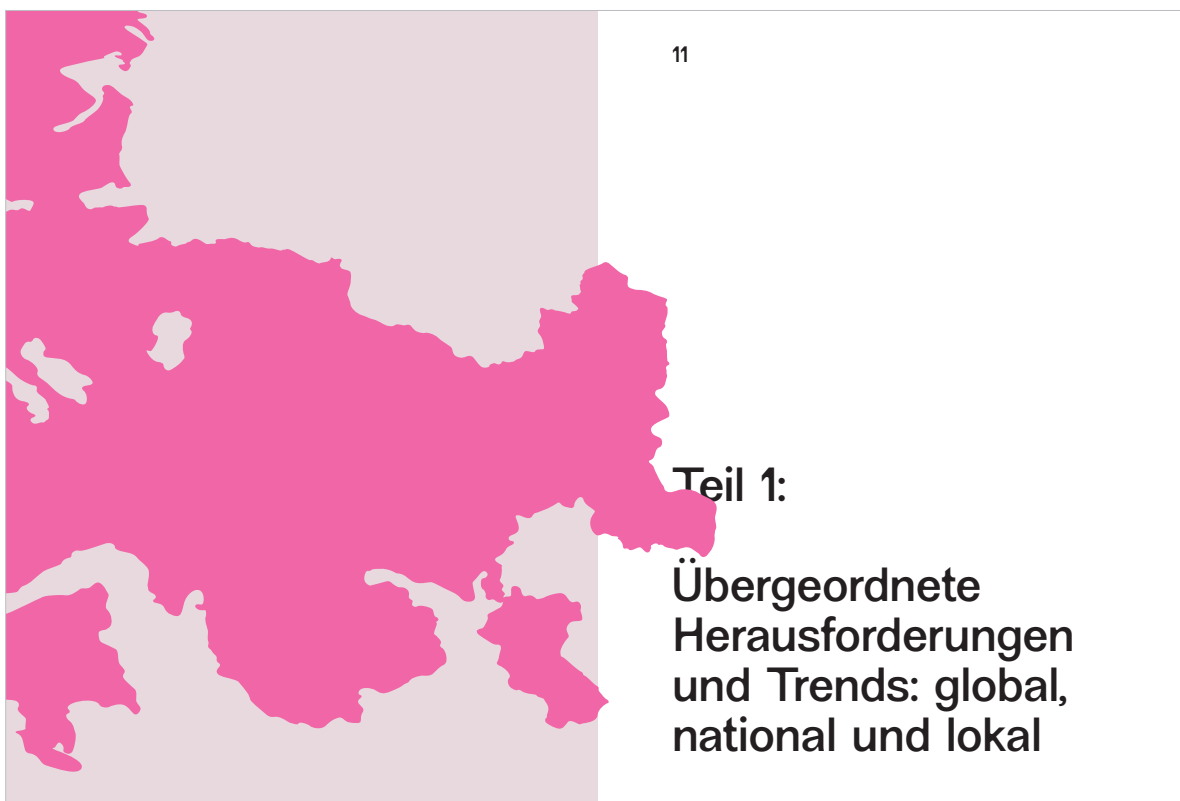


Drei Firmen überragen das Feld, die Wohnungen im Besitz der zehn grössten Investorinnen



* Stand 2020. * Zunahme 2016 bis 2020
* Die Zürich-Wohnungsbau-Gesellschaft (ZUG) ist seit 2016 als Tochter der SBB und Agensia an der Seite von 2020 nicht bekannt. Die SBB besitzt laut eigenen Angaben rund 1000 Objekte, die derzeit in Betrieb sind oder innerhalb der nächsten sechs Monate in Betrieb genommen werden.

4	Verzeichnis	5	Hinweis zu diesem Buch
	Hinweis zu diesem Buch	5	
	Einleitung	7	
	Teil 1	11	
	Teil 2	71	
	Teil 3	193	
	Über die Autorin/Dank	388	
	Bildnachweis/Impressum	390	

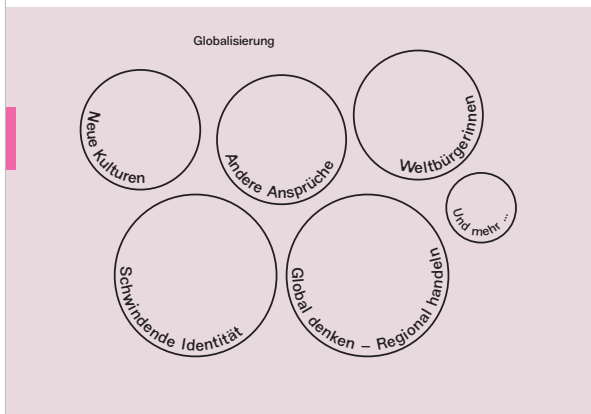


18

MEGATRENDS UND IHR EINFLUSS AUF DIE SIEDLUNGSENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ

Megatrend Globalisierung

Der Megatrend Globalisierung bezeichnet das Zusammenwachsen der Weltbevölkerung. Während internationale, auf Kapital ausgerichtete Wirtschaftsbeziehungen unter schwankenden nationalen Interessenlagen stehen, befinden sich Wissenschaft und Ökonomie, Kultur und Zivilgesellschaften weltweit in zunehmend engem freien Austausch der Ideen, Talente und Waren. Diese Verbindungen sind der vielleicht wichtigste Treiber des menschlichen Fortschritts, sie bergen jedoch auch Schattenseiten. Globalisierung führt vermehrt zu ungleichen Entwicklungsmöglichkeiten und Benachteiligungen in der Gesellschaft. Die Globalisierung führt zu einer Verschmelzung von Kulturen in diversen Bereichen: Kulinarik, Sprachen, Bräuche, Traditionen, Baukultur etc. gehen verloren oder gleichen sich an. Damit einher geht eine Verwässerung respektive der Verlust von Identitätsfaktoren, die Identifikation prägen – kurzum: diese Entwicklung generiert einen Verlust oder eine Transformation von Identitäten. Entsprechend wird das Bedürfnis nach völlig unterschiedlichen Werten und Lebensstilen anwachsen und die Frage nach Identitäten zunehmend wichtig werden.⁷



19

Megatrend Urbanisierung

Die Zukunft gehört der Stadt. «Städte sind die Staaten von morgen.»⁸ Bisher prägten Grenzen die Weltkarte und ihre Geschichte – Städte jedoch prägen das 21. Jahrhundert. Sie sind die wahren Treiber von Wirtschaft, Politik und zunehmend Diplomatie. Zwei Drittel aller Menschen leben in Städten – und es werden mehr: mehr Menschen und mehr Menschen in Städten. Städte werden dadurch zu den wichtigsten Akteuren und wichtigsten Problemlösern einer globalisierten Welt. Diesen Trend bezeichnet man als Urbanisierung.

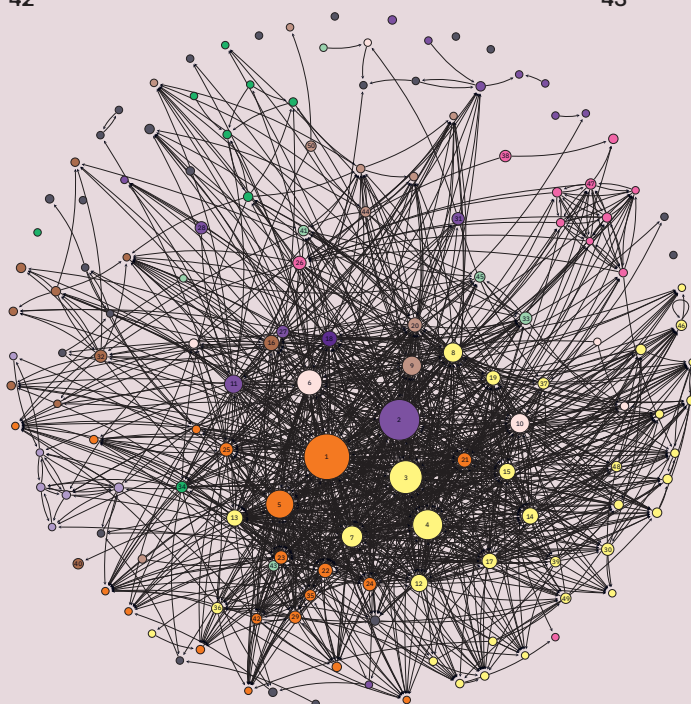
Es gibt zwei Ausprägungen dieses Phänomens:⁹

1. In einigen Regionen ziehen Menschen aus Landteilen in grosse Stadtregionen, in denen es bessere Arbeits- und Lebensmöglichkeiten gibt. Dieser Zustrom in die Städte wird auch als «Landflucht» bezeichnet und ist besonders in Ländern zu beobachten, die in kolonialen Abhängigkeitsverhältnissen standen oder in landwirtschaftlich geprägten Regionen mit begrenzten Transformationsmöglichkeiten. Dies führt zu einem enormen Siedlungsdruck auf die wachsenden Megastädte, insbesondere auf der Südhälfte der Welt.
2. Innerhalb von hoch entwickelten Wirtschaftsräumen gibt es ebenfalls eine Zunahme der Mobilität, insbesondere von Menschen mit höheren sozialen Kompetenzen. Diese Mobilität resultiert aus relativ schlechteren beruflichen Perspektiven vor Ort, die schneller erodieren, als neue Entwicklungs- und Stabilisierungskonzepte greifen können. Dies betrifft nicht nur ländliche Räume, sondern auch Städte, die im Zuge der Globalisierung an Bedeutung verlieren. Hingegen erscheinen Städte mit vielsprechenden Entwicklungspotenzialen zwischen «globalen Städten» und «Regiopolen» attraktiv. Die Motive für diese Wanderungsbewegungen sind stärker auf eine bewusste berufliche und persönliche Entwicklung ausgerichtet.

Diese beiden Entwicklungslinien führen zu einer verstärkten Bedeutung von Städten. Der Begriff Urbanisierung beschreibt dabei die Attraktivität von Städten in Regionen mit begrenzten Möglichkeiten, während die Bezeichnung Reurbanisierung auf die Anziehungskraft von Städten in hoch entwickelten Wirtschaftsräumen hinweist, in denen neue Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden sind. Städte sind durch die Globalisierung heute mehr als nur Orte, denn Urbanisierung umfasst weit mehr als nur den Wandel von Lebensräumen. Eine wachsende Konnektivität ermöglicht innovative Formen der Vernetzung und Mobilität. Dadurch lösen sich bisher klare Zuordnungen wie privat oder öffentlich, Innen oder Aussen und Arbeit oder Freizeit auf oder überlagern sich. Vor zehn Jahren wäre es kaum denkbar gewesen, mit dem Laptop auf einer Parkbank ein Onlinemeeting abzuhalten, ohne dass man aufpassen würde. Urbanität führt uns zu neuen Lebens- und Denkweisen. Städte erfahren eine Renaissance als Lebens- und Kulturform. Die Metropolen der Zukunft werden vielfältiger, vernetzter, lebenswerter und in jeder Hinsicht grüner. Vor allem aber wandelt sich das Verhältnis und Bewusstsein der Menschen zu ihren Städten und damit

⁷ Christine Sedlitz, «Spezifitäten des ländlichen Raumes», in: Eidgenössische Migrationskommission (Hrsg.), *Peripherie*, Bern 2002, <https://www.stm.admin.ch/stm/de/home/propaganda/geschlossene/peripherie.html> (Zuletzt aufgerufen: 25.7.2023).
⁸ Zukunftsstudien, *Urbanisierung: Die Stadt von morgen*, <https://www.zukunftsinstitut.de/zukunftsthemen/urbanisierung-die-stadt-von-morgen> (Zuletzt aufgerufen: 22.5.2023).
⁹ Klaus Bräse, «Reurbanisierung – Globalisierung und neuartige Inwertsetzung städtischer Strukturen», in: Oliver Frey, Florian Koch, *Die Zukunft der europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*, Wiesbaden 2011, S. 299–323; Mike Davis, *Planet of Slums*, London 2007; Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, New York 1994; Jürgen Krieger, *Die Reurbanisierung. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung*, Berlin 2008.

42



43

Land (Anzahl Firmen)

- USA (33)
- Großbritannien (19)
- Frankreich (15)
- Kanada (11)
- Deutschland (10)
- Japan (10)
- Italien (8)
- Niederlande (6)
- Schweden (6)
- Schweiz (6)
- sonstige Länder (23)

Die Top-50-Firmen mit der größten Kontrollmacht

1. Barclays
2. Axa
3. State Street Corporation
4. JPMorgan Chase & Co.
5. Legal & General Group
6. UBS
7. Merrill Lynch & Co.
8. Franklin Resources
9. Deutsche Bank AG
10. Credit Suisse
11. Natixis
12. Morgan Stanley
13. The Goldman Sachs Group
14. T. Rowe Price Group
15. Legg Mason
16. Mitsubishi UFJ Financial Group
17. Northern Trust Corporation
18. Société Générale
19. Bank of America
20. Allianz
21. Invesco
22. Lloyds TSB
23. Anixa
24. Old Mutual Public Limited Company
25. Schroders
26. Sun Life
27. Crédit Agricole
28. Caisse Nationale des Calais d'Epargne et de Prévoyance (CNCE)
29. Standard Life
30. Lehman Brothers
31. BNP Paribas
32. Nomura Holdings
33. ING Group
34. Unicredit Italiano
35. HSBC Holdings
36. Ameriprise Financial
37. Affiliated Managers Group
38. The Canadian Depositary for Securities
39. Temax Capital Group
40. Resona Holdings
41. Fortis
42. HEDS
43. Aegion/Union Asset Management Holding AG
44. Union Asset Management Holding AG
45. ABN-Amro Holding
46. Citigroup
47. Royal Bank of Canada
48. Prudential Financial
49. Marsh & McLennan Companies
50. DE BANK AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank

64

Armut und Analphabetentum gehen oft einher, besonders wenn es um extreme Armut geht. Auch in entwickelten Ländern gibt es deutliche Verbindungen zwischen Armut und Bildungsdefiziten. Selbst in unserem Land, wo Unterricht und Lehrmittel wie Schulbücher in der obligatorischen Schule kostenfrei sind, besteht ein Zusammenhang zwischen Armut und Bildungsmangel. Es scheint, dass die Hürden im Bildungssystem so hoch sind, dass benachteiligte Schülerinnen und Schüler sie selten überwinden können. Bildungschancen werden weiterhin von der sozialen Herkunft beeinflusst. So weist der Sozialamanch der Caritas von 2013 aus,¹²² dass die Chancen einer Gymnasialempfehlung für ein Kind aus einem Elternhaus mit hohem Sozialstatus fast dreimal, im Kanton Zürich gar viermal so hoch sind wie die eines Arbeiterkindes.¹²³ Und Kinder aus gutverdienenden Elternhäusern haben sogar eine 7,4-fach grössere Chance, ein Studium aufzunehmen.¹²⁴ Das Entscheidende: Armut ist nicht nur von Geldmangel gekennzeichnet, sondern vor allem von einem Mangel an Wissen, einem Mangel an Gelegenheiten, einem Mangel an Empowerment, also einem Bewusstseinsmangel. Mangel an Bildung ist unbestritten nach wie vor eine der wesentlichen Ursachen von Armut. Bildung, insbesondere Chancengleichheit auf Bildung, bleibt damit zweifelsfrei einer der wichtigsten Schlüssel für Wohlstand.

Doch Chancengleichheit betrifft längstens nicht mehr nur Fragen der Bildung, sondern berührt zusehends auch die Lebensqualität, beispielsweise die Wohnortwahl. Die meisten von uns können dem Zwang, sich an einen bestimmten Ort zu binden, nicht ausweichen. Sei es aus familiären, religiösen, meistens aber aus wirtschaftlichen Gründen. Auch wenn hierzulande Armut verborgen ist, sind in der Schweiz 745 000 Menschen armutsbetroffen. Armut in Industrielationen ist definiert durch Parameter wie einen Lohn, der nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bewältigen. So bleibt beispielsweise ein Zahnarztbesuch unerschwinglich, sind weder Krankenkasse noch angemessener Wohnraum leistbar. Die Konsequenzen reichen von negativen Einflüssen auf die Gesundheit über mangelnde soziale Kontakte bis zu Ausschluss aus der Gesellschaft und Perspektivlosigkeit.¹²⁵ Eine hohe Lebensqualität, eine interessante Stadt mit einem breiten funktionalen und infrastrukturellen Angebot, ein attraktives, vielfältiges Quartier gehen oft mit einem sehr hohen Mietpreisquantil und einem verknappten Wohnungsangebot einher, das sich in der Regel nur sehr gut ausgebildete, gutverdienende und/oder jüngere Menschen leisten können. Es bilden sich sogenannte Cluster im Immobilienmarkt. Das Preisquantil für Wohnungen und Gewerbelokale wird stark quartierabhängig. Das bedeutet konkret, dass zahlbare Wohnungen oft gleichbedeutend mit dem Verlust von Qualität und Lebensqualität sind. Günstiger Wohnraum befindet sich, mit Ausnahme des gemeinnützigen Wohnungsbaus, vorwiegend an stark belasteten Verkehrsnetzen und in peripheren, mit Grünraum oder Infrastruktur unversorgten Lagen. Die eigenössische Strassenlärm-Katakterkarte, welche regelmässige Grenzüberschreitungen oder Überschreitungen von Alarmgrenzwerten¹²⁶ festhält, ist beispielsweise nahezu deckungsgleich mit der Karte «Segregation

65

Räumliche Ungleichheit – die kartierte Struktur der Vermögensverteilung in der Schweiz



Höhe Anteile = dunkel, niedrige Anteile = hell; Einfärbung nach neun Quantilen (Schwellenwerten). Im Median über alle Gemeinden verorten 45,4 Prozent der Einwohnerinnen mehr als 75 000 Franken.

bildungsferner und nicht deutschsprachiger Bevölkerung»¹²⁷, welche Wohnorte der wirtschaftlich und soziodemografisch schwachen Schichten aufzeigt. Als Segregation bezeichnet man die Gettoisierung der im Fachjargon etwas deskriptisch bezeichneten «sozialen A-Schichten»: Arme, Ausländer, Alte, Analphabeten.¹²⁸ «Fragen der Nutzung, des sozialen Ausgleichs und der Kooperation sind grundlegend für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung [...], ebenso Vermeidung von Segregation. Denn Schweizer Städte sind [...] vor allem für junge, gut ausgebildete und wohlhabende Erwachsene aus dem In- und Ausland attraktiv geworden.»¹²⁹ Philipp Klaus beschreibt die Entwicklung treffend. Die Folge ist, dass schwache

122 In Bezug auf Lärm-Limitschwellenwerte (LSV) wird «Grenzüberschreitung» und «Überschreitung von Alarmgrenzen» in der Schweiz wie folgt unterschieden: Die «Grenzüberschreitung» bezieht sich auf die Überschreitung der gesetzlich festgelegten Lärmgrenzwerte in der Schweiz. Die Schweiz hat strenge Vorschriften für den Lärm, die in der Lärmrichtlinie (LSV) und der Lärmrichtlinie (LSV) für Verkehr (LSV) für verschiedene Arten von Lärmquellen wie Strassenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr, Gewerbe- und Industrieanlagen, Freizeit- und Sportanlagen sowie Baustellen festgelegt sind. Wenn der Lärmpegel einer bestimmten Quelle die gesetzlich festgelegten Grenzwerte überschreitet, spricht man von einer Grenzüberschreitung. Die «Überschreitung von Alarmgrenzen» bezieht sich auf spezielle Grenzwerte, die temporär für bestimmte Lärmquellen, zum Beispiel Baustellen, gelten und als Alarmgrenzen bezeichnet werden. Alarmgrenzen sind in der Regel höher als die regulären Grenzwerte und dienen dazu, auf kurzfristige, temporäre Lärmstörungen hinzuweisen, die für die Bevölkerung besonders belastend sein können. Dies trifft häufig auf die Überschreitung von Grenzwerten der Lärmquelle «Motorisierter Verkehr» an stark befahrenen Strassen zu.

127 Stadt Zürich, Stadtentwicklung, Bevölkerung, Segregation in der Stadt Zürich und umliegenden Gemeinden, Schlussbericht, Zürich 2020, S. 15.

128 Vgl. K. P. Schreiner, A. Schütz, D. Barthelemy et al., «Sozialräumliche Charakteristika der Kreise und kreisfreien Städte und Gesundheitsindikatoren in NRW», in: Die Gesundheitswesen, 69(2007), S. 26–33; sowie Christiane Stadler, «Stadtentwicklung und ihre Dynamik zwischen Raumrecht und Gesellschaft», Referat: Beispiel Stadt Zürich, Seminararbeit, Zürich 2010.

129 Philipp Klaus, «Die neue Wirtschaft unserer Städte», in: TEZ 21/2011, S. 18–22.

68

nicht die Gesellschaft, sondern den Einzelnen unter Druck. Ein Ansatz wie dieser hat deshalb bisher selten zu sinnvollen Veränderungen geführt. Wir brauchen neue Lösungsansätze und müssen unseren Fokus mittels neuer Denkweisen weg von der Schuldzuweisung hin zu Anreizen und Freiwilligkeit verschieben.

Eine Möglichkeit eines Systemwandels wäre, wieder zwischen echten Werten und Wachstum zu unterscheiden, von derzeitigen – verfallenden – Wachstumsmodell wegzukommen. Wachstum sollte nicht Zweck, sondern Mittel sein. Indem beispielsweise eine unverdiene Wertschöpfung gezielt verhindert wird, wäre eine nachhaltigere Form von Wirtschaft möglich. Alternative Wirtschaftsmodelle werden im Teil 7 erläutert. (S. 195)

ZWISCHENFAZIT: WO STEHEN WIR?

Wir leben in einer Zeit, die geprägt ist von einer hohen Unvorhersehbarkeit unserer gesellschaftlichen Entwicklung und die bisher geltende Gesetzmässigkeiten mitunter aufhebt. Diese Dynamik im Zusammenhang mit Geschäftsmodellen wird wissenschaftlich «disruptive Innovation» genannt, wohingegen die Unvorhersehbarkeit als «VUCA»¹³⁸ bezeichnet wird. Unsere Gesellschaft entwickelt sich exponentiell, viele neue Technologien machen die Welt schneller, volatiler, vulkanischer und mit Bestimmtheit komplexer. Staatsfinanzen, Schulden, Umweltverschmutzung und Krisenherde sind zu globalen Problemen geworden, die uns alle angehen, da sie unsere Lebenswelten empfindlich berühren. Deshalb dürfen wir diese Fragen nicht mehr mit ideologischen Scheuklappen angehen. Es geht um Aufklärung und das Wissen um die globalisierten Machtstrukturen und ihre Konsequenzen, die auch unsere Lebensumfelder beeinflussen.

«Wir müssen uns bewusst werden, dass das, was auf der einen Seite des Planeten passiert, die andere Seite beeinflusst.»¹³⁹

Aufgrund der bestehenden und laufend weiter zunehmenden globalen, nationalen und lokalen Vernetzung in allen wirtschaftlichen, politischen wie auch sozialen Bereichen entsteht eine immer höhere Komplexität. Diese Entwicklung hat in vielen Bereichen deutlich an Geschwindigkeit zugenommen und wird nicht nur durch neue Technologien sichtbar. Diese zunehmende Komplexität nicht bloss verstehen, sondern auch handhaben zu können, stellt mehr denn je einen essenziellen Erfolgsfaktor für diverse Protagonistinnen in diversen Lebensbereichen dar. Damit ist Komplexität gleichzeitig auch eine der grössten Herausforderungen, welcher sich die Gesellschaft stellen muss.

Unser ganzes Wirtschaftssystem basiert wie beschrieben auf einer linearen, bipolaren Denkwelt von richtig oder falsch, Gewinn und Verlust, von Angebot und Nachfrage, von Investition und Rendite. Am Ende bleibt immer eine Bilanz mit den Gegenpolen positiv und negativ. Ziel ist jedoch, die Wirtschaft als System zu verstehen und uns unter Einbezug der Wechselwirkungen ein Denken hin zur Mustererkennung anzueignen, also nie das grosse Ganze aus den Augen zu verlieren. Was wir heute als vernetztes Denken deklarieren, reduziert sich auf Bildschirm. Es gestaltet sich derart, dass Strukturen, Fakten, Daten und Wissen in Charts gemangelt werden, um möglichst alles Komplexe zu leicht erfassbaren Inhalten

69

zusammenstellen zu können und so weit zu vereinfachen, dass es unserer linearen Denkwelt entspricht und dieser untergeordnet werden kann. Das haben wir bisher selbst mit der Darstellung von komplexen Raumentwicklungsstrategien getan, die per se nicht zwei-, sondern dreidimensional sind und darüber hinaus auch ein eigenes System.

Die beste Voraussetzung, mit Komplexität umzugehen, ist, eine gewisse Gelassenheit zu entwickeln und die Erkenntnis zuzulassen, dass wir – aufgrund des Überschusses¹⁴⁰ (unter anderem Informationsüberfluss) – voraussichtlich immer mehr nicht wissen werden, als wir wissen. Die Dynamik der Komplexität und Komplexität erfordert zusätzlich unsere Ambiguitätstoleranz, also die Fähigkeit, zu akzeptieren, dass es Unwägbarkeiten, Widersprüchliches, mehrere Sichtweisen – und damit Wahrheiten – geben kann. Unsere zusehends vernetzte Umwelt erfordert ausserdem implizites Denken, Ambiguitätstoleranz, das Einnehmen von unterschiedlichen Perspektiven, ein offener Geist, Wissensdurst und gesunde Neugier ohne den Anspruch, dass wir alles wissen, ermöglichen das Erkennen von bisher unbekannten Mustern. Erfolg im Erkennen von Mustern und einer gelungenen Handhabung von Komplexität bedingt ausserdem, einen Schritt zurückzugehen und zu beobachten, ausserdem insbesondere eine Reflexion gepaart mit einer konstruktiven Fehlerkultur. Eine ethische Auseinandersetzung mit den aktuellen Entwicklungen, aber auch mit unserem bisherigen Handeln, unseren Methoden, Prozessen und auch ein Blick auf allfällige Fehler, die daraus entstanden sind, bergen Potenzial und Chancen für wirklich gute Erkenntnisse und raffinierte Lösungen sowie einen Aufbruch in die Dritte Generation Raumplanung, für die es nun an der Zeit ist.

Der zweite Teil des Buches reflektiert in einer kritischen Auseinandersetzung – im Zusammenhang und auf Basis des ersten Teils – die Geschichte der Schweizer Raumplanung als Augenöffner für neue Wege und zielführende Lösungsansätze.

Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind. Albert Einstein¹⁴¹

Entwicklungen, Fehlentwicklungen und Vollzugsdefizite in der Raumplanung und im Städtebau stehen in direktem Zusammenhang mit politischen Entscheidungen und insbesondere einer in der Gesellschaft verankerten Kultur zum Planungsverständnis. Um ein Umdenken und einen Paradigmenwechsel in der Raumplanung zu realisieren, ist es deshalb unabdingbar, dass wir die Entstehung und Entwicklung der Schweizer Raumplanung, die sehr jung ist, in ihrem Grundriss kennen. Dies ermöglicht die Zusammenhänge zu verstehen und zu erkennen, wo Handlungsbedarf und wo Handlungsspielraum besteht.

138 VUCA, Acronym für volatility (Volatilität), uncertainty (Ungewissheit), complexity (Komplexität) und ambiguity (Ambiguität).

139 Benjamin Grant, zit. n.: «Overview-Effect: Was uns der Blick auf die Erde lehrt», <https://www.zukunftsinstitut.de/artikel/overview-effect-was-uns-der-blick-auf-die-erde-lehrt/> (Zuletzt aufgerufen: 26.6.2023).

140 Dirk Baacke, «Ekurs Systemtheorie und Digitalisierung», in: Schult 2016, S. 42–47.

141 Siegfried Jurek zitiert sich Albert Einstein, Michael Aron, «The Real Problem», Interview mit Albert Einstein, in: The New York Times, 23. Juni 1946.

138 VUCA, Acronym für volatility (Volatilität), uncertainty (Ungewissheit), complexity (Komplexität) und ambiguity (Ambiguität).

139 Benjamin Grant, zit. n.: «Overview-Effect: Was uns der Blick auf die Erde lehrt», <https://www.zukunftsinstitut.de/artikel/overview-effect-was-uns-der-blick-auf-die-erde-lehrt/> (Zuletzt aufgerufen: 26.6.2023).



76 **Blockaden und Wendepunkte – die konfliktreiche Entwicklung der Schweizer Raumplanung**

1969	1976	1980	2004	2008	2012	3. März 2013
Verfassungsartikel Raumplanung (BV Art. 75)	Nein zum Raumplanungsgesetz (51,1 % Nein)	Bundesgesetz Raumplanung	Aggloprogramme	Landschaftsinitiative eingereicht	RPG Teilrevision verabschiedet	Abstimmung

→
→
?

Landschaftsinitiative

Bedingt zurückgezogen

Gegenvorschlag (RPG)

Angepasstes und griffigeres RPG

 ... oder ...

 Abstimmung über die Landschaftsinitiative

Die Grafik zeigt zentrale Etappen, Blockaden und Wendepunkte der Schweizer Raumplanung seit 1969. Sie macht sichtbar, wie politische Konflikte, Föderalismus und Gegeninitiativen den Reformprozess verzögerten und bis heute prägen.

77

Vor- und Nachteile, und hilft bei der Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Gegenwart und die Zukunft. Ausserdem ermöglichen dieses Verständnis und die Auseinandersetzung mit der Geschichte deren Bewertung sowie eine langfristige Perspektive, die für nachhaltige Lösungen unerlässlich ist. Probleme, die tiefgreifend sind, erfordern für die nachhaltige Bewältigung meistens langfristige Perspektiven. Durch das Verstehen von Ursache-Wirkung-Beziehungen in der Geschichte können wir besser begreifen, wie und weshalb Entscheidungen und Handlungen in der Vergangenheit zu langfristigen Auswirkungen geführt haben. Dies ermöglicht künftig eine bessere Planung und Lösungen, die langfristig wirksam sind. Das Wissen zum Kontext der Geschichte der Schweizer Raumplanung kann als Leitfaden dienen, um ähnliche Fehler in der Gegenwart zu vermeiden.

KONTEXT GESCHICHTE

Die Anfänge der Raumplanung in der Schweiz lassen sich auf verschiedene Entwicklungen zurückführen, darunter den Städtebau, die Regulierung von Flüssen, Meliorationen und die Heimat- und Naturschutzbewegung. In den 1920er- und 1930er-Jahren trugen auch die wirtschaftlichen Krisen und soziale Probleme wie Wohnungsnot zur Entstehung der Raumplanung bei.

Ein Pionier der Raumplanung, Hans Bernhard, entwickelte Ideen zur Verringerung von Schwierigkeiten bei der Landesversorgung. Als Lösungsansatz schlug er eine Dezentralisierung der Industrie und die landwirtschaftliche Nutzung von wenig oder nicht genutzten Flächen vor. Einer der Faktoren, der die Zersiedelungsproblematik bis heute prägt, ist der Beitrag des Architekten und Politikers Armin Meili. Im Jahr 1933 veröffentlichte Meili einen Artikel mit dem Titel «Allgemeines über Landesplanung» in der Zeitschrift *Die Autostrasse*, in dem er ein landesweites Bodennutzungskonzept und eine dezentralisierte Grossstadt von St. Gallen bis Genf in der Schweiz forderte. Dieser Ansatz ist ausgerichtet auf quantitatives Siedlungswachstum, das nachfrageorientiert, dezentral und im Rahmen der Gemeindeautonomie umgesetzt wird. Diese Attribute fielen in der Schweiz nicht nur auf fruchtbaren Boden, sondern verschärften die Problematik aus nachfolgenden Gründen:

Die Schweizer Planungskultur kann als geprägt von einer langen Tradition der Raumordnung und einer starken Beteiligung der Gemeinden und Kantone interpretiert werden, massgebend sind hier die geltenden und rechtlich verankerten Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität. Die Schweiz ist bekannt für ihr föderales System, bei dem die Verantwortung für die Raumplanung auf verschiedenen Ebenen – von der Gemeinde bis zum Kanton und Bund – liegt. Dies führt zu einer dezentralen Planungskultur, bei der die Entscheidungsgewalt und Verantwortung auf regionaler und lokaler Ebene liegt. Die Gemeinden und Kantone haben eine hohe Autonomie in der Raumplanung, was zu einer Vielfalt von Ansätzen und Regelungen, einer ausgeprägten Unübersichtlichkeit und einem elementaren Interpretationsspielraum führen kann und so ein Vollzugsdefizit überhaupt ermöglicht. Eine dezentrale, rechtlich subsidiäre Planungskultur steht zudem in direkter Kausalität mit einer dispersen Raumentwicklung. Die logische Konsequenz ist, etwas spitz formuliert, eine «Kultur und Institutionalisierung der Zersiedelung». Verschärft wird diese «Institutionalisierung der Zersiedelung» durch die in der Schweiz wirtschaftlich ausgerichtete Wachstumskultur. Wie bereits beschrieben, wird seit der Industrialisierung Siedlungswachstum als das Grundprinzip von Siedlungsentwicklung

3 Armin Meili, «Allgemeines über Landesplanung», in: *Die Autostrasse* 2/1933, S. 17–21.

DIE AUSWIRKUNGEN DER ZERSIEDELUNG UND VERSIEGELUNG

Zersiedlung ist nur ein Teilaspekt der Problematik in der Schweizer Raumpolitik, denn fachlich stehen Zersiedlung und Versiegelung in einem Zusammenhang und dürfen nicht einzeln betrachtet werden. Ihre Wechselwirkung führt zu negativen Externalitäten und Disparitäten.

Die nachfolgende, exemplarische Nennung der Auswirkungen und Wirkungszusammenhänge von Zersiedlung sind teilweise offensichtlich, etwa die Zerstörung von Ortsbildern und Landschaftsräumen. Bereits weniger offensichtlich ist der damit einhergehende Verlust von Identität. Den wenigsten dürfte bewusst sein, dass Verdünnung und Zerfall von Dorfkernen, Abwanderung, ein erhöhtes Risiko für die Ernährungssicherheit und vieles mehr ebenfalls im Zusammenhang mit Zersiedlung stehen.

Fokus Boden

An erster Stelle zu erwähnen ist der Verlust eines nicht vermehrbaren Gutes, unseres Bodens. Die Ursachen für den Verlust von fruchtbaren Böden sind vielfältig. Global betrachtet ist in erster Linie die intensive Landwirtschaft und die Überweidung der Flächen mit zu vielen Tieren verantwortlich. Der unangepasste respektive intensivierte Ackerbau und das damit verbundene Ausräumen der Landschaft für eine industrialisierte Ertragssteigerung führen zu Erosionen durch Wind und Wasser. Aber auch chemische Dünger, Pestizide und maschinelle Verdichtungen reduzieren das Leben in der Bodenschicht und damit die Fruchtbarkeit, dezimieren die Biodiversität bis hin zur Desertifikation. In Zentralasien leiden nach Angaben der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) vor allem Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan unter den Folgen von «falscher Bodenbewirtschaftung zu Sowjetzeiten».²⁷ Über die Hälfte der Landesflächen sei akut von der Desertifikation²⁸ bedroht. Mittelfristig ist auch unsere eigene Lebensgrundlage betroffen – und dies mit einer zusätzlichen Kumulation: Wenn der bebaute Raum zunehmend in die Agrarlandschaft drängt, ist die logische Auswirkung, dass fruchtbarer Boden weniger wird und in Konsequenz noch intensiver bewirtschaftet werden muss – um auf einer immer kleiner werdenden Fläche eine jährliche Ertragssteigerung zu erzielen. Die negative Flächabhängigkeit sieht dann so aus: Versiegelung führt zunächst zum Verlust von Fruchtgeflächern sowie zu Biodiversitätsverlust und zunehmend zur Abhängigkeit von Importen, beispielsweise für Gemüse aus Italien, und von guten Handelsbeziehungen.

Verlust von Boden ist Verlust von Kulturland

Aufgrund meiner beruflichen Erfahrung in Podien und Diskussionen gewann ich die Erkenntnis, wie wenig bewusst den meisten Menschen die weitreichenden Auswirkungen des Verlustes an Boden aufgrund einer Fehlentwicklung in der Raumpolitik, beispielsweise auf die Ernährung, sind.

Die Zersiedlung und der Verlust von Kulturland in der Schweiz stehen in direktem Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit des Landes. Die Zersiedlung führt

27 Gero Rauter, «Bodenerosion wird zur globalen Gefahr», Deutsche Welle, 17.6.2017; <https://www.dw.com/de/bodenerosion-wird-zur-globalen-gefahr/a-3955314> (zuletzt aufgerufen: 11.3.2023).

28 Desertifikation beschreibt den Prozess, wenn fruchtbares Land unfruchtbar wird und zur Wüste wird.

zur Ausdehnung von Siedlungsflächen und Versiegelung auf Kosten von landwirtschaftlichen Nutzflächen und natürlichen Lebensräumen, was zu einem Verlust von Kulturland führt. Dies hat negative Auswirkungen auf die Biodiversität und die landwirtschaftliche Produktion und kann zu einer erhöhten Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten führen. Die Umweltauswirkungen der Zersiedlung, wie Bodenversiegelung und Umweltbelastungen, können auch die Qualität von Nahrungsmitteln beeinträchtigen. Trotz den bereits ergriffenen Massnahmen – einschliesslich Raumpolitikgesetz und Initiativen zur Förderung von nachhaltiger Landwirtschaft und regionalen Produkten – bleiben die Herausforderungen bestehen und erfordern weitere Massnahmen, um eine nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Der Verlust von Kulturland führt seit dem frühen 20. Jahrhundert zu einer Importabhängigkeit für die Deckung von Getreide, also Grundnahrungsmitteln und Futtermitteln; dies ist unbestritten auch Realität einer globalisierten Welt. Im Zuge der Covid-19-Krise und der dadurch aufgetretenen weltweiten Logistikeinschränkungen ist uns das mitunter bewusst geworden, wenn wir statt Lebensmitteln aus dem Ausland, beispielsweise Oliven oder Sardinen, nur leere Regale vorfinden.

Die Schweiz ist aufgrund der strukturellen Gegebenheiten – limitierte und abnehmende Landwirtschaftsflächen, Topografie, Klima und hohe Bevölkerungsdichte – immer auf Lebensmittelimporte angewiesen und wird dies auch zukünftig bleiben. Gemäss dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) betrug die Selbstversorgungsquote der Schweiz im Jahr 2019 rund 54 Prozent. Nach starken Schwankungen der weltweiten Handelsbeziehungen im Jahr 2022 lag sie bei 56 Prozent.²⁹ Die Schweiz ist, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken, in hohem Masse von Nahrungsmittelimporten abhängig, konkret bedeutet das, dass etwa die Hälfte der konsumierten Nahrungsmittel aus dem Ausland kam. Die Importabhängigkeit betrifft insbesondere bestimmte Produktgruppen wie Obst, Gemüse, Ölsaaten und Futtermittel, während andere Produkte wie Milch, Fleisch und Getreide grösstenteils aus inländischer Produktion stammen. Die Importe können aus verschiedenen Ländern und Regionen stammen, sind jedoch von globalen Markttrends und Handelsbedingungen abhängig und reagieren daher sehr sensibel und empfindlich auf geopolitische Ereignisse. In diesem Sinne ist Importabhängigkeit ein Klumpenrisiko, das einer gewissen Diversifizierung bedarf.

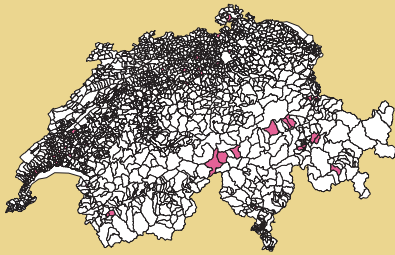
Diesbezüglich positiv zu werten ist, dass die Schweiz ein breites, geografisch diversifiziertes und politisch stabiles Portfolio an Importländern aufweist, wie die Importstatistik zeigt.³⁰ Dies ist in Anbetracht der aktuellen erneuten Krise durch den Ukrainekrieg unbestritten ein Privileg.

Ein Grossteil der Importe stammt aus unseren Nachbarländern und somit aus Staaten mit wirtschaftlich und politisch stabilen Verhältnissen. Die strukturell bedingte Importabhängigkeit und die Hungersnot in Afrika, die durch den Krieg in der Ukraine ausgelöst oder verschärft wurde, unterstreicht die Wichtigkeit der Unabhängigkeit in der Grundversorgung und/oder der soliden Handelsbeziehungen mit dem Ausland sowie eines breiten Portfolios an Herkunftsländern. Aufgrund internationaler Verpflichtungen (unter anderem WTO, Freihandelsabkommen) sind jedoch enge

29 Bundesamt für Landwirtschaft BLW (Agrarbericht 2022, Ben 2022; <https://2022.agrarbericht.ch/de/markt/marktwachstums/selbstversorgung.pdf#fig=selbstversorgung> (zuletzt aufgerufen: 11.3.2023)).

30 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Bundesamt für Landwirtschaft BLW, «Faktenblatt zur Ernährungssicherheit», Stand Januar 2016; https://www.blw.admin.ch/dam/bla/de/dokumente/Politik/Ernaehrungssicherheit/Faktenblatt2016/Selbstversorgung.pdf.download.pdf/Faktenblatt_1_Selbstversorgung.pdf (zuletzt aufgerufen: 14.8.2023).

Bautätigkeit ohne Nachfrage, die Entkopplung im Kartenbild



Die Karte zeigt die Top 50-Gemeinden, in denen zwischen 2013 und 2019 überdurchschnittlich viel Wohnraum erstellt wurde, unabhängig von realer Nachfrage oder Bevölkerungsentwicklung. Sie macht die räumliche Entkopplung von Bautätigkeit und Nachfrage sichtbar.

standproblematik, Binnenwanderung und einer sozialen und finanziellen Erosion geführt hat. Davon sind in der Schweiz rund 82 weitere Gemeinden in unterschiedlichen Ausprägungen betroffen – die Problematik von Huttwil dürfte diese Gemeinden ebenfalls betreffen.

Die Karten zeigen die Dimension des Eisbergs: alle Gemeinden, die eine analoge Situation wie die Gemeinde Huttwil aufweisen. Ihre Daten zu Bautätigkeit, Leerstand und Bevölkerungsentwicklung wurden in Bezug gesetzt und zu einem Faktor analog zur Forschungsstudie zur Leerstandentwicklung in Huttwil aggregiert. Die Gemeinden auf der oberen Karte weisen in etwa denselben Faktor wie Huttwil auf und zeigen deutlich die Entkopplung von Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung und den dadurch entstehenden Leerstand. In der unteren Karte wurde die Statistik verfeinert und Huttwil als massgebende Referenz in Bezug gesetzt und die Auswertung auf die Top-50-Gemeinden beschränkt.

KAPITALISIERUNG DES BODENS – VERSCHIEBUNG VON WERTANLAGEN HIN ZU KAPITALANLAGEN

Diese kontextuelle Betrachtung stand im Rahmen des Forschungsprojektes «Leerstand Huttwil»³¹ als wirtschaftswissenschaftliche Frage im Zentrum; der Nachweis der These, dass die Kapitalisierung des Bodens in der Schweiz stattfindet. Den Ansatz bildet der statistisch belegte Nachweis des durch wirtschaftliche Begebenheiten

erfolgen Umbaus des Kapitalmarktes durch Immobilien im Sinne einer Verschiebung. Die Immobilie wandelt sich von der Wert- zur Kapitalanlage. Ausgangspunkt war meine These, dass die Immobilie als Geldanlage, beispielsweise gegenüber Aktien und Obligationen, massiv an Bedeutung gewonnen hat – aufgrund des volatilen Marktes und fehlender Anlagemöglichkeiten – und dass in diesem Kontext insbesondere die indirekten Anlagen, wie börsennotierte Immobilienfonds und -gesellschaften, zugenommen haben. Zwar gibt es solche Gesellschaften weltweit schon seit über 30 Jahren, jedoch mit einer damals unbedeutenden Börsenkapitalisierung. Bei den amerikanischen Real Estate Investment Trusts (REIT) betrug die Börsenkapitalisierung 1994 noch 40 Milliarden Franken. 2011 hat der Markt die Grenze von 350 Milliarden überschritten. Neuere globale Zahlen liegen nicht vor. In der Schweiz, so meine Annahme, sieht die Lage ähnlich aus. Langsam, aber stetig werden die Immobilienmärkte zu Kapitalmärkten umgebaut und eine Verschiebung von direkten zu indirekten Anlageformen findet statt. Im Rahmen der kontextuellen Betrachtung stand deshalb nachfolgende wirtschaftswissenschaftliche Frage im Zentrum: Wie wandeln sich Immobilien von Wertanlagen zu Ertragsanlagen, wie und in welchem Masse und Verhältnis wächst dabei die Kapitalakkumulation? In den 1990er-Jahren transformierten Industrieunternehmen bedingt durch den Strukturwandel zu Immobiliengesellschaften (Maag, Feldschlösschen Primeside etc.). Grosskonzernunternehmen transferierten ihre Immobilien in Aktiengesellschaften, verbunden mit einer Professionalisierung des Immobilienmanagements. Seit Ende 2001 hat sich die Marktkapitalisierung Schweizer Immobiliengesellschaften von rund drei Milliarden auf sechs Milliarden Franken verdoppelt. Zwischen 1995 und 2005 sind die Fondvermögen von acht auf 14 Milliarden Franken geklettert.³² 2019 standen sie bei 54,8 Milliarden – ein Zuwachs von fast 400 Prozent seit 2011.³³ Damit ist meine These bestätigt. Augenfällig dabei ist: 75 Prozent der 54,8 Milliarden teilen sich die Big Four: Allreal, psp Swiss Property, Swiss Prime Site sowie Mobimo.³⁴

In den letzten Jahren wurden, wie bereits ausgeführt, erhebliche Geldsummen in den Immobiliensektor investiert, was zu einer Veränderung der Marktgesetze geführt hat. Gemäss dem Bundesamt für Statistik hat der Schweizer Pensionskassenbereich im Jahr 2014 inländische Immobilien im Wert von 121 Milliarden Franken besessen. Bis 2020 ist dieser Wert auf 185 Milliarden Franken angestiegen, was einem Wachstum von über 50 Prozent innerhalb von sechs Jahren entspricht. Diese Zahlen beziehen sich lediglich auf die direkten Investitionen der Pensionskassen. Hinzu kommen beträchtliche indirekte Investitionen, zum Beispiel über den Erwerb von Aktien von Immobilienunternehmen oder Beteiligungen an Fonds. Ein herausragendes Beispiel dafür, wie viel Kapital von institutionellen Anlegerinnen in den Immobiliensektor geflossen ist, liefert der Versicherungskonzern Swiss Life. Seit 2010 hat Swiss Life sein Schweizer Immobilienportfolio von zwölf auf 28 Milliarden Franken erweitert. Dabei entfallen über zwei Drittel des Wachstums auf Käufe und Neubauten. Allein Swiss Life hat somit jährlich rund eine Milliarde Franken in den Bausektor investiert.

«Die Summen, die in den letzten Jahren in den Immobiliensektor flossen, sind so enorm, dass sie die Gesetze des Marktes verändert haben.»³⁵

31 <https://dam.credito-suisse.com/content/dam/credito-suisse/real-estate/hey-facts/immobilienfonds-20231231-de.pdf> (zuletzt aufgerufen: 13.9.2023).

32 Seidler, Abgelenk, von Dürksen, 2014.

33 ERM, S. 20.

34 Christian Seidler, «Binnenwanderung in der Schweiz: Warum ist die Wurzels des Problems angehen missen», 25.5.2023; bzg.fhn.ch/bzg/wohnungsmarkt-in-der-schweiz-warum-ist-die-wurzels-des-problems-angehen-müssen (zuletzt aufgerufen: 26.6.2024).

136

«Der Zürcher Wohnungsmarkt wird von einer Versicherung und zwei Banken dominiert: Die Swiss Life Gruppe besitzt laut eigenen Angaben rund 5000 Wohnungen in Zürich. Die UBS und die Credit Suisse kontrollieren über mehrere Fonds, Anlagengestaltungen oder brieftestrierte Pensionskassen fast 3700 respektive 2400 Einheiten. Dahinter folgen Pensionskassen (Migros, Kanton Zürich), Anlagengestaltungen, weitere Versicherungen sowie Immobiliengesellschaften.»¹⁵⁵

Zusammengenommen gehören den zehn grössten von der Republik identifizierten Wohnungsbesitzerinnen etwa neun Prozent aller Wohnungen in Zürich. Fast alle von ihnen haben ihren Bestand seit 2006 ausgebaut.¹⁵⁶ Sie dominieren nicht nur die Bautätigkeit, sondern treiben sowohl die Mietpreisentwicklung in astronomische Höhen als auch die damit verbundene Gentrifizierung voran. Die nachfolgende Karte zeigt, wo die Finanzialisierung des Wohnraumes vorerst ist. In Überlagerung mit der Karte «Mietpreisentwicklung nach Quartier» zeigt sich, dass die teuersten Wohnungen identisch sind mit den Immobilien, die gemäss der Republik-Recherche in den letzten Jahren durch die genannten institutionellen Anlegerinnen gebaut wurden. Die Gentrifizierung ist augenscheinlich. Die Mietpreisentwicklung in der Stadt Zürich von 2010 bis 2021 war geprägt von einem signifikanten Anstieg der Mietpreise, der weit über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Gemäss dem Mietpreisindex des Bundesamtes für Statistik stiegen die Mietpreise in der Schweiz insgesamt von 2010 bis 2021 um etwa 14 Prozent – eine Statistik, die es etwas genauer zu betrachten gilt. Anzumerken ist, dass dies lediglich ein Durchschnittswert ist, konkret bestehen regional grosse Unterschiede. Die genaue Mietpreisentwicklung und der Mietpreisindex sind je nach Region unterschiedlich. Mietpreise in Ballungsräumen wie Zürich, Genf oder Basel sind teilweise erheblich stärker gestiegen als in ländlichen Gebieten. Auch innerhalb einer Stadt können sich die Mietpreise in verschiedenen Stadtteilen unterschiedlich entwickeln, wie die nachfolgende Abbildung deutlich zeigt. Die Zahlen können je nach Datenquelle und Analyse leicht variieren. Basierend auf verfügbaren Daten bis September 2021 und Schätzungen des Bundesamtes für Statistik ergibt sich jedoch für die Stadt Zürich ein zusammenfassendes Bild, das sich in der nachfolgenden Grafik ebenfalls bestätigt. Gemäss den Schätzungen des Bundesamtes für Statistik stiegen die Mieten in der Stadt Zürich zwischen 2010 und 2021 insgesamt um etwa 25 bis 30 Prozent.

Die Statistik zeigt den Mietpreisindex für Wohnungen in der Schweiz von 2000 bis 2020. Der Mietpreisindex ist mit einem Gewichtsanteil von rund 20 Prozent der gewichtigste Teilindex des Landesindex der Konsumentenpreise (LKP) für die Schweiz. Ausgehend vom Dezember 2015 (Index = 100) lag der Mietpreisindex im Jahr 2020 bei 103,8 Punkten.¹⁵⁷

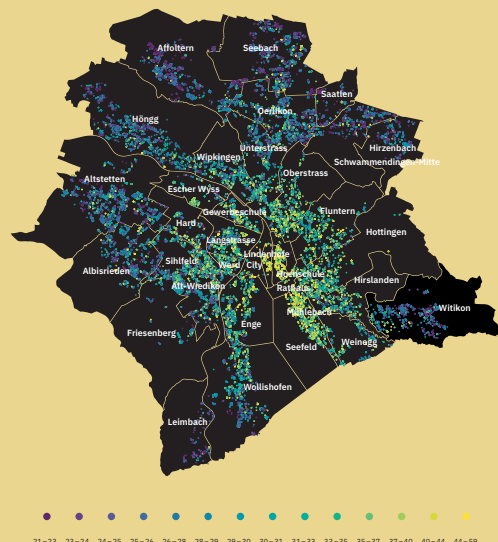
Diese Statistik zeigt die Entwicklung der Mietpreise für Wohnungen in der Schweiz von Mai 2022 bis Mai 2023. Abgebildet wird der homegate.ch-Angebotsmietindex, welcher vom Immobilienportal homegate.ch in Zusammenarbeit mit der Zürcher Kantonalbank (ZKB) erhoben wird. Er misst die monatliche, qualitätsbereinigte Veränderung der Mieten für neue und wieder zu vermietende Wohnungen. Die Datenbasis für den Angebotsmietindex bilden alle auf dem Immobilienportal homegate.ch publizierten Inserate für Mietwohnungen. Ausgehend vom Basismonat Januar 2009 (Indexwert = 100) lag der Mietindex im Mai 2023 bei 121,2 Punkten.¹⁵⁸

155 Ebd.
156 Vgl. ebd.
157 Bundesamt für Statistik (BFS), «Landeswohnungszählung von 1. Juni 2024 – Bestand an bei stehenden Wohnungen», Neuchâtel 2024, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wohnungswesen/wohnungen/wohnungen.assetdetail.32286477.html> (zuletzt aufgerufen: 31.7.2025).

158 Ebd.

137

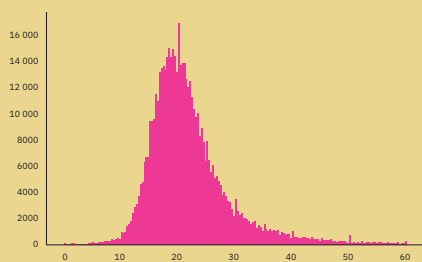
Kartierung der Gentrifizierung – wo man sich Zürich noch leisten kann



Verteilung der Mietpreissegmente in der Stadt Zürich: gelb-grüne Zonen markieren Quartiere mit hohen Mietpreisen, blaue Gebiete weisen im Vergleich niedrigere Mieten auf. Die Visualisierung macht die Dynamik der Gentrifizierung sichtbar.

166

Quadratmeter-Mietpreis in der Schweiz



diese Gebiete sind im Rahmen der Innenentwicklung und des damit verbundenen kommunalen Siedlungsrichtplans als zu verdichtende Gebiete vorgesehen.¹⁵⁹ Die Gebiete, die bis 2040 auf Geheiss nationaler und kantionaler Verfügung zur Umsetzung des neuen Raumplanungsgesetzes zusätzliche 100 000 Personen aufnehmen sollen.

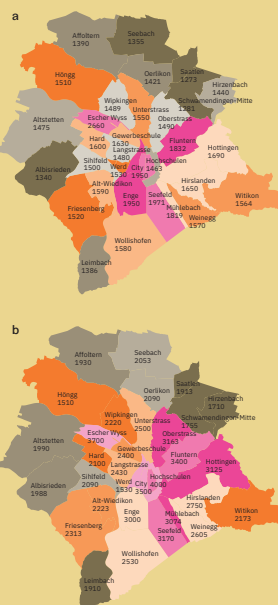
Diese Nachverdichtung wird unweigerlich zu einer sogenannten Restwertvernichtung von bezahlbarem Wohnraum führen. Selbst wenn, wie in diesen Gebieten durch die Ansiedlung von Genossenschaften, Ersatzbauten im Rahmen von Kostenmiete erstellt werden, ist eine Verdrängung und segregative Entwicklung zu befürchten. Auf Quartier- oder Siedlungsebene ist es unter der Prämisse einer sozialverträglichen Verdichtung entsprechend eminent wichtig, diese soziale Nachhaltigkeit auch zu gewährleisten. Insbesondere unter dem Aspekt der Bevölkerungsdurchmischung und der Vermeidung einer segregativen Entwicklung. Dies ist jedoch eine Herausforderung, die nach Lösungen ausserhalb der konventionellen Planungsprozesse fragt.

239 Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau (Hing.), Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2021.

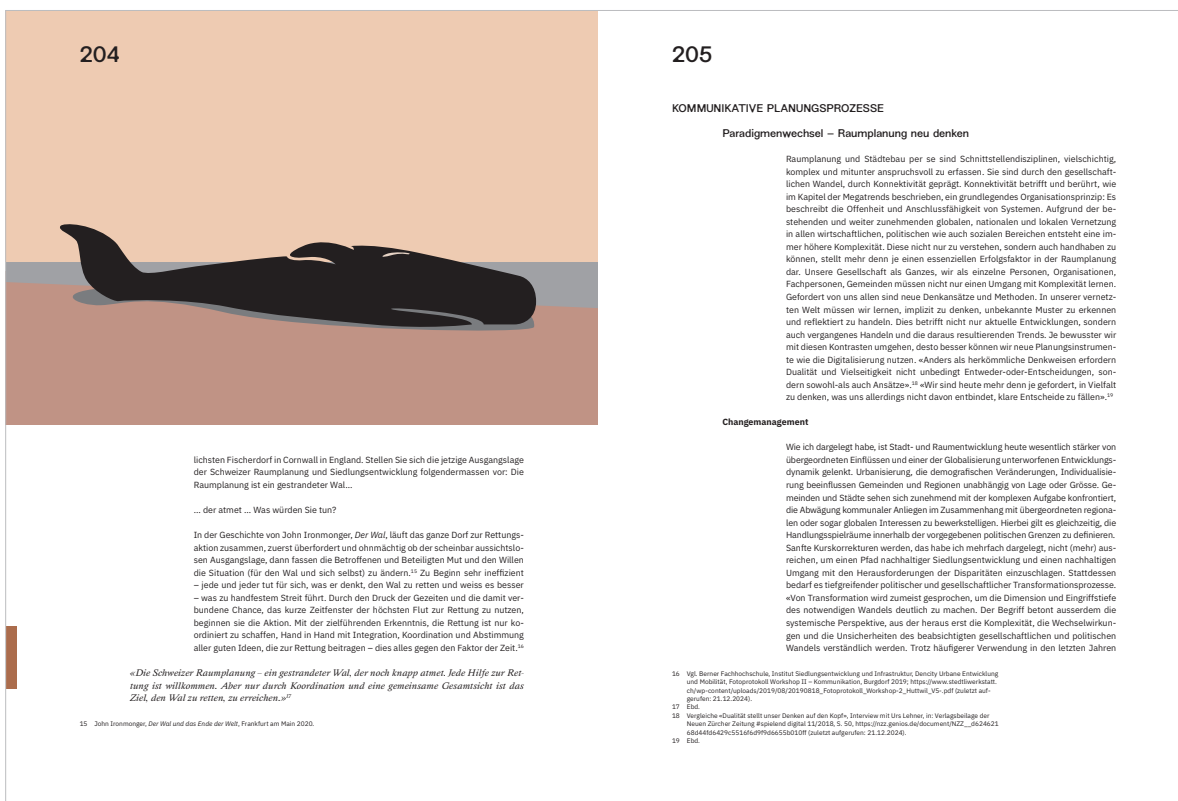
167

Räumliche Mietpreisentwicklung

Wie sich Zürichs Mietbelastung über die Quartiere verschiebt



Die hellbraunen Überlagerungen zeigen, wo in der Stadt Zürich im Rahmen der strategischen Innenentwicklung nachverdichtet werden soll. Ausserhalb dabei ist, dass dies fast ausschliesslich in Gebieten stattfindet, die noch über bezahlbaren Wohnraum verfügen. Die Konsequenzen von Verdrängung und Segregation sind dadurch absehbar: Die Fragestellung einer sozialen Nachhaltigkeit drängt sich auf.



232

sind auf Basis vieler guter vorhandener Literatur und Praxishandbücher, insbesondere im *Praxisbuch Partizipation*. Gemeinsam die Stadt entwickeln der Stadt Wien, die wichtigsten Grundsätze und Spielregeln für partizipative Formate zusammengetragen. Entsprechend besteht diesbezüglich kein Anspruch auf Autorenschaft.⁷²

Top-down und Bottom-up in Initiativen zusammenführen⁷³

Die Besonderheit dieses Formates liegt darin, dass Prozesse geöffnet und Top-down- und Bottom-up-Methoden in Initiativen zusammengeführt werden. Der Partizipationsprozess dient unter anderem als Gefäß für eine integrierte Stadt- oder Regionalentwicklung. Das Format baut auf lernende Systeme mit zahlreichen Rückkopplungsschleifen zwischen Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Rückmeldungen. Diese Methode umfasst Arbeitsprozesse innerhalb der Verwaltungen sektor- und ressortübergreifend und bindet ein breites Akteurinnenspektrum aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft in die Entwicklung und Umsetzung von Strategien ein. Dieser partizipative Ansatz der Stadt- respektive Regionalentwicklung orientiert sich so in Zielen, Strategien und Massnahmen an den realen Problemen vor Ort.⁷⁴ Mittels einer partizipativen, integrativen Stadtentwicklung entsteht die Möglichkeit eines Perspektivenwechsels. So konnte in Hüttwilen der Weg von Flächenwachstum hin zur Schrumpfung aufgezeigt und mittels Bottom-up-Prozess eine Leerstandsstrategie für die Gemeinde erarbeitet werden.⁷⁵ Durch Optimierung des Planungsprozesses mithilfe von Partizipationsmodellen, Verfahren zur Konzeptfindung und einer Projektsteuerung mit Nachhaltigkeitsmanagement kann die Basis für eine langfristige, wertsteigernde Nutzungseinheit eines Quartiers oder einer Region gelegt werden.⁷⁶ Der Planungsprozess ist damit das zentrale Element der Entwicklung. Wichtigste Ziele dabei sind:

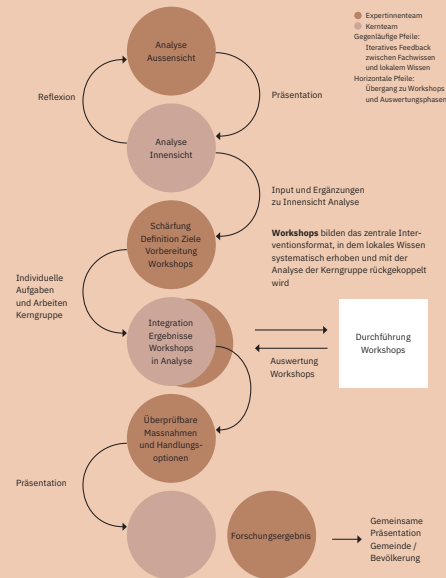
- Die Gelegenheiten zu erkennen und die Konditionen und Rahmenbedingungen für eine zukunftsweisende Entwicklung zu schaffen, statt eine endgültige Lösung griffbereit zu haben.
- Das Areal/Quartier/die Region als Teil eines konkreten Entwicklungsprogrammes zu betrachten statt als Masterplan.
- Der Planungsprozess als solcher soll den Rahmen bilden, Top-down- und Bottom-up-Methoden sollten in Initiativen zusammengeführt werden. Unter klassischen Top-down-Prozessen verstehe ich festgelegte Reaktionen auf bestimmte Zustände. Unter Bottom-up-Prozessen Strategien, um dazuzulernen.
- Die Raumplanung als Gesellschaftspolitik wahrzunehmen, neue unkonventionelle Planungsprozesse anzustossen und zu moderieren.⁷⁷

Wir brauchen einen Rahmen für Top-down-Prozesse: Rechtssicherheit, Rechtsverbindlichkeit und so weiter. Daneben müssen wir über Bottom-up-Prozesse die

⁷² Ebd.
⁷³ Diese Methode wurde von Christine Seidler im Rahmen mehrerer Projekte, erstmals im Rahmen der Teilplanung *Analysenentwicklung Atricholzboogardirekt* ab 2009 (Seidler, Baur Architekten und Partner AG, 2013, S. 6, 8, 13 und Anhang S. 3), entwickelt. Im Folgenden wird sie vereinfacht als auch wissenschaftlich im Rahmen der Masterarbeit (Seidler, 2013) verifiziert. Die Beschreibung der Methode findet sich entsprechend in zahlreichen Publikationen, Vortragsbeiträgen, Forschungsprojekten der Autorin (Vgl. Berner Fachhochschule 2019, Antrag Flagshipinitiative 2021, Forschungsbericht *Cooperative Envision* 2022, Vortragsprojekte Christine Seidler Modul Städtebau 2017 bis 2022).
⁷⁴ Vgl. Beschreibung der integrierten Stadtentwicklung in Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktionskultur (BMUB) (Hrsg.), *Leipzig Charter zur nachhaltigen europäischen Stadt*, Berlin 2001, S. 2ff.
⁷⁵ Vgl. Berner Fachhochschule 2019.
⁷⁶ Bohn, Grassl, Anders, 2013, S. 54.
⁷⁷ Seidler 2011, S. 8, 13.

233

ITERATIVER BETEILIGUNGSPROZESS



366

THEORIE - MARKTVERSAGEN - HANDLUNGSOPTIONEN

Theorie	Marktversagen	Handlungsoptionen
Theorie der öffentlichen Güter	Wohnen als öffentlich relevantes Gut ist unterversorgt	Förderung finanzierbaren Wohnraums Innenentwicklungsstrategien
Theorie der externen Effekte	Private Entscheidungen führen zu Folgekosten	Mietpreiskontrollen - Monitoring von Raum- und Zweitwohnungsnutzung
Theorie der Informationsasymmetrie	Intransparenz verhindert faire Marktteilnahme	Stärkung des Kartellrechts - Regulierung von Oligopolen
Theorie der sozialen Gerechtigkeit	Wettbewerb wird durch Konzentration eingeschränkt	Vorgaben für bezahlbaren Wohnraum - soziale Wohnungspolitik

Politik der Finanzindustrie

Im Kontext der Wohnraumproblematik besteht das Problem darin, dass Finanzinstitute tendenziell eher geneigt sind, Kredite für den Neubau von Wohnungen und für auf maximale Rendite ausgerichtete Sanierungen von Luxusimmobilien und Zweitwohnungen zu vergeben. Kredite für die Sanierung von bestehendem Wohnraum, der zu erschwinglichen Mieten angeboten werden soll, gibt es weniger. Dies schafft einen Anreiz für eine «Abrisskultur» und fördert spekulative Immobilienpraktiken. Ein vielversprechender Lösungsansatz besteht in der Vereinachung der Kreditvergabe für die Sanierung von erstem Wohnraum. Die Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten und Krediten zur Sanierung von Wohnraum mit sozial vertraglichen Mieten kann dazu beitragen, die Attraktivität von Bestandsgebäuden zu steigern. Dies sollte insbesondere die Banken ermutigen, vermehrt nachhaltige Ansätze zu verfolgen und Kredite für Sanierungsprojekte, Projekte auf Basis von Kostennormen und den Erhalt von erstem Wohnraum bereitzustellen. Dies ist auch ein Beitrag zu realer sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Er trägt zur Vermeidung von sozialer Segregation und Verdrängung bei und ist durch die Sanierung der Bestandsgebäude ein Beitrag zur Reduzierung der CO₂-Belastung, die durch graue Energie bei Neubauten und die sogenannte «Abrisskultur» verursacht wird.

Informationspolitik – Sensibilisierung für die langfristigen Konsequenzen
Gleichzeitig ist von entscheidender Bedeutung, die Öffentlichkeit über die langfristigen Auswirkungen des Wohnungsmarktpblems zu informieren. Dies beinhaltet die Sensibilisierung für Probleme wie Braindrain, das Klumpenrisiko im Tourismussektor, den Fachkräftemangel, den Klimawandel und den negativen Strukturwandel.

367

Regionalpolitik – Aufzeigen von alternativen Ansätzen

Die Erforschung und Implementierung alternativer Ansätze zur Siedlungsentwicklung ohne Wachstumszwang und zur Diversifizierung der Wirtschaft abseits des Tourismussektors ist von hoher Relevanz. Die Förderung von zahlbarem Wohnraum, wie beispielsweise durch Genossenschaften, kann eine Schlüsselrolle spielen.

In mittel- und langfristiger Perspektive empfiehlt sich Folgendes:

Bund und Forschung

Die Steuerung des Wohnungsmarktes verlangt eine aktive Rolle des Bundes nicht nur in der Rechtssetzung, sondern auch in der wissenschaftlichen Fundierung politischer Massnahmen. Forschung, Monitoring und die gezielte Evaluation bestehender Instrumente bilden die Voraussetzung für eine effektive, evidenzbasierte Wohnungspolitik, die strukturelle Ursachen erkennt und wirksam adressiert.

- Wissenschaftliche evidenzbasierte Analyse: Eine gründliche Analyse der Wohnungsmarktpolitik im Kontext von Wirtschaft, Politik, Raumplanungsgesetz, Zweitwohnungsgesetz und Marktversagen ist notwendig. Diese sollte kritisch offen, neutral, faktenbasiert und transparent auf Bundesebene durchgeführt werden.
- Vollzugskontrolle bestehender Instrumente: Die Wirksamkeit der vorhandenen Instrumente und Gesetze sollte überprüft werden, um daraus Handlungsansätze abzuleiten.

Institutionalisierung von Strategien auf staatlicher Ebene

Eine nachhaltige Wohnungspolitik erfordert koordinierte, strukturierte und dauerhaft verankerte Instrumente auf allen föderalen Ebenen. Dies umfasst sowohl rechtliche als auch finanzielle Steuerungselemente sowie neue Kooperationsformate zwischen öffentlicher Hand, Zivilgesellschaft und Marktakteuren.

- Holistische Strategien: Die Entwicklung ganzheitlicher Strategien und die Schaffung eines modularen Netzwerk- und Werkzeugkastens zur Schulung von Gemeinden und Grundeigentümerinnen sind essenziell. Eine Koordination und Erweiterung verschiedener Finanzierungsmodelle sowie die Prüfung von Instrumenten wie der Handänderungssteuer zur Förderung von erstem Wohnraum sind notwendig.
- Vernetzung und Wissenstransfer: Eine enge Vernetzung unterschiedlicher Ansätze zur Förderung von erstem Wohnraum, der Wissenstransfer und der regionale Austausch von Erkenntnissen sind von zentraler Bedeutung.
- Transparenz durch Referenzbeispiele: Die transparente Darstellung von Referenzprojekten und erfolgreichen Lösungen kann dazu beitragen, bewährte Praktiken zu verbreiten und den Weg für eine nachhaltige Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt zu ebnen.

Die Kombination von kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Massnahmen könnte es möglich machen, die Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt anzugehen und eine ausgewogene, nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

