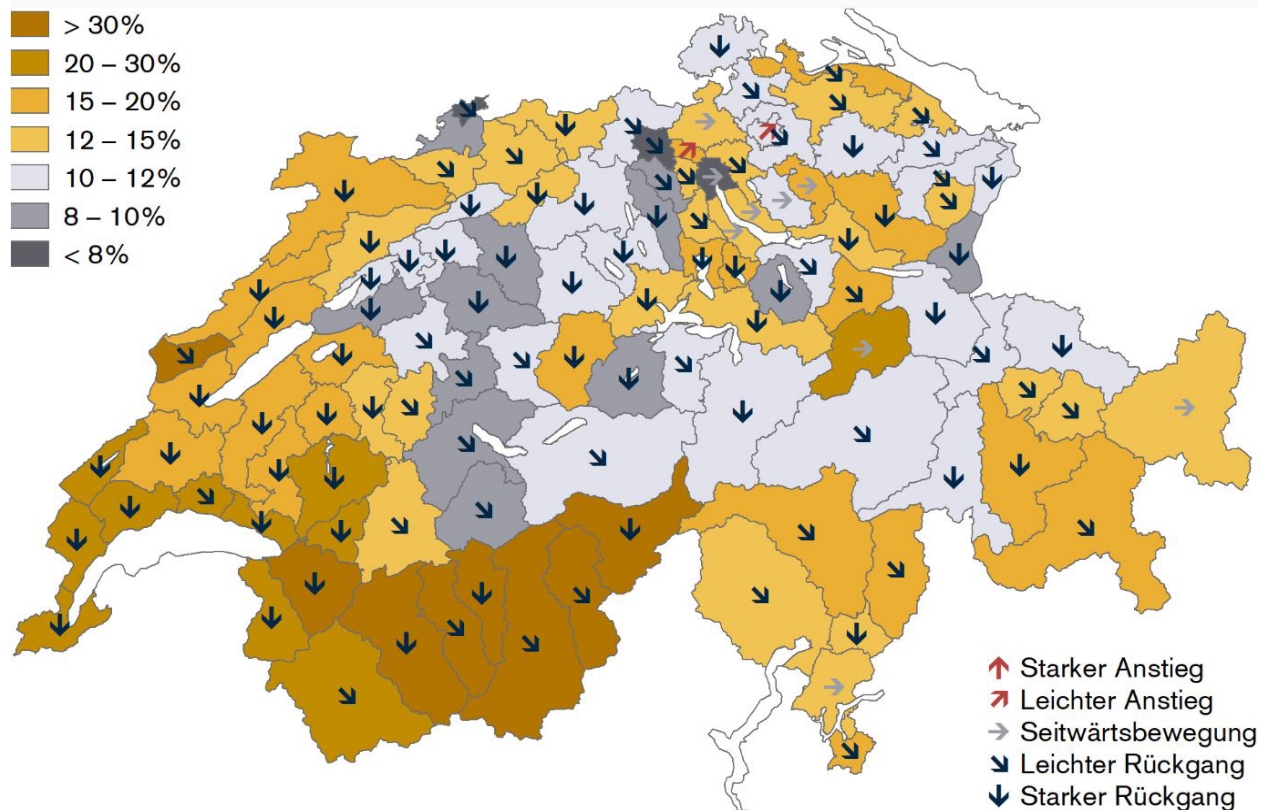


# Zu schwache Bautätigkeit, was für eine Rolle spielt dabei das neue RPG?

Mariano Mottola, Juli 2023

\*) siehe dazu auch das Kapitel «Raumentwicklung: Eisberg voraus» in der CS-Immobilienstudie 2023: <https://www.credit-suisse.com/ch/de/articles/private-banking/immobilienstudie-2023-202303.html>

Bildlegende zur Karte Schweiz:



Fast in der ganzen Schweiz gehen die Bauzonenreserven zurück, z. B. im Mittelland, am Genfersee, in Zug und in der Zentralschweiz. Die Darstellung zeigt die unüberbauten Bauzonenflächen in Prozent der gesamten Bauzonen.

Von Jürg Zulliger

Der Immobilienmarkt verläuft zyklisch, das gilt insbesondere für die Investitionstätigkeit im gewichtigen Sektor Wohnungsbau. Das zeigt ein Rückblick über die letzten Jahre: Während in der Phase zwischen 2015 und 2018 pro Jahr im Mittel rund 54'000 Wohnungen erstellt wurden, ging die Bautätigkeit 2022 stark zurück. Nach vorläufigen Schätzungen gehen die Fachleute davon aus, dass letztes Jahr nur noch rund 45'000 Wohneinheiten neu erstellt wurden. Zugleich zog aber die Nachfrage stark an, unter anderem wegen der Zunahme der ständigen Bevölkerung durch die Zuwanderung von Arbeitskräften, aber auch wegen der stark steigenden Zahl von Haushalten, insbesondere von kleinen Haushalten. Hinzu kamen die Ukraine-Krise und der wachsende Zustrom von Flüchtlingen.

## Ursachen der Wohnungsknappheit

Aktuell dürfte der Wohnungsneubau auf einen Tiefstwert von schätzungsweise 42'000 Einheiten gefallen sein. Damit steuert die Schweiz ohne Zweifel auf eine *Wohnungsknappheit* zu, wie es sie schon länger nicht mehr gegeben hat. Über die Ursachen und die möglichen Lösungsansätze wird in der Politik, in der Gesellschaft und auch in der Immobilienbranche debattiert. Fabian Waltert, Ökonom bei Swiss Real Estate der Credit Suisse (CS), hat sich eingehend mit der Raumplanung beschäftigt und kommt zu einem klaren Schluss: «Neben anderen Faktoren spielt auch die Raumplanung ohne Zweifel eine wesentliche Rolle für die rückläufige Bautätigkeit.»\*

Zum einen haben wir es mit einem für viele Märkte typischen «Schweinezyklus» zu tun. Es liegt erst zwei oder drei Jahre zurück, als die Angst vor «Geistersiedlungen» mit leer stehenden Neubauten im Mittelland, im Rheintal, im Kanton Thurgau oder in anderen Regionen ausserhalb der grossen Wirtschaftszentren umging. Dann kamen die Jahre der Pandemie, eine anziehende Inflation – verbunden mit Lieferengpässen besonders auch auf dem Bau – und eine Unsicherheit in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung. So kam es, dass die Branche und die Investoren nicht rasch genug reagieren konnten, als sich die Nachfrage nach Wohnungen plötzlich wieder als viel stärker erwies.

### **Unsicherheit für Investitionen nicht förderlich**

Die Raumplanung hat es den Investoren doppelt schwer gemacht, das Angebot flexibel wieder anzupassen. Das im Jahr 2014 in Kraft gesetzte neue *Raumplanungsgesetz* sieht im Kern den Stopp der Zersiedelung vor und legt den Fokus auf die innere Verdichtung in den Städten und in den bestehenden Bauzonen. Anstatt weiter durch Vergrösserung von Bauzonen in die Breite zu wachsen, wird eine verstärkte Entwicklung nach innen angestrebt. «Es dauert allerdings Jahre, bis die übergeordneten Prioritäten des Gesetzes durch die Kantone und die Gemeinden umgesetzt werden», erklärt Ökonom Waltert dazu. Die erste Etappe, nämlich die Anpassung der kantonalen Richtpläne und Baugesetze an die Anforderungen des Bundes, wurde erst im Oktober 2022 mit der Genehmigung des Tessiner Richtplans abgeschlossen.

Die Anpassungen in den Gemeinden durch die entsprechenden Baugesetze und Planungsinstrumente seien bis heute noch im Gang, ergänzt Fabian Waltert. Auf kantonomer Ebene waren damit – als Teil des Vollzugs des neuen Gesetzes – ein Einzonungsmoratorium und teils sogar ein kompletter Stopp von jeglicher Einzonung verbunden. Weil insgesamt acht Kantone ihre Richtpläne nicht rechtzeitig angepasst haben, waren sie von einem Stopp weiterer Einzonungen betroffen. Die laufende Anpassung von Richtplänen, von Planungsinstrumenten und Bauordnungen führt zugleich zu einer gewissen Unsicherheit bezüglich der künftigen Rahmenbedingungen. «Ungewissheit und offene Fragen sind aber generell der Investitionstätigkeit nicht förderlich», bemerkt dazu Fabian Waltert.

### **Reichen die Bauzonen?**

Die Behörden und auch Experten der Raumplanung weisen zwar darauf hin, dass die noch vorhandenen Bauzonen bei gleichbleibender Dichte Raum für bis zu 1,6 Millionen zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner bieten würden. Viele Regionen am Genfersee und vor allem auch im Kanton Wallis weisen bekanntlich sogar überdimensionierte Bauzonenreserven auf. Wenn der Anteil der unüberbauten Bauzonen den ausgewiesenen Bedarf für die nächsten 15 Jahre übertrifft, sind

Rückzonungen an die Hand zu nehmen; davon sind zahlreiche Kantone und Regionen betroffen. Besonders gross ist der Rückzonungsbedarf in den Kantonen Jura und Wallis. Doch auch in den Kantonen Neuenburg, Graubünden, Schaffhausen, Basel-Landschaft und Luzern müssen einzelne Gemeinden Rückzonungen umsetzen.

De facto zeigt sich, dass die Bauzonen flächendeckend zusehends knapper werden und von neuen Einzonungen kaum die Rede sein kann. Dies obwohl ja der Bedarf an Wohnflächen und neuen Wohnungen für zusätzliche Haushalte aufgrund der Bevölkerungszahl ausgewiesen ist. «Die grössten Reserven liegen aber oft ausserhalb der Agglomerationen, wo sie am dringendsten benötigt würden», fasst Experte Waltert die Situation zusammen. Ausserdem seien viele noch unbebaute Bauzonen bisher schlecht erschlossen. Entweder ist deren Lagequalität ganz allgemein ungenügend oder es muss noch viel Geld und Zeit in die Verbesserung der Erschliessung investiert werden. Diese Überlegungen lassen den Schluss zu: Die Raumplanung und die rigide Auslegung für neue Einzonungen spielen eine wesentliche Rolle für die geringe Bautätigkeit in der Schweiz.

Wenn das raumplanerische Paradigma gegen die Zersiedelung umgesetzt wird, lastet der ganze Druck auf den bestehenden Bauzonen in den Agglomerationen und Städten. Doch die Verdichtung läuft nur schleppend voran, verschiedenste Statistiken und Indikatoren zeigen zwar, dass der Pro-Kopf-Verbrauch an Siedlungsfläche in einigen städtisch geprägten Grossregionen wie Zürich oder der Genferseeregion zwar tatsächlich rückläufig ist. Doch reichen zusätzliche Geschosse und Nachverdichtungen in den Städten nicht aus, damit der Wohnungsmarkt wieder zu einem Gleichgewicht finden würde. Dabei ist auch zu bedenken, dass in Zürich und in vielen anderen Städten die Reserven und Potenziale in alten Industriearealen durch Umnutzungen schon ausgeschöpft worden sind.

### **Verdichtung und Entwicklung «nach innen»**

Indem Einzonungen erschwert oder ganz gestoppt wurden, lastete der ganze Siedlungsdruck auf der Verdichtung. «Dass diese Entwicklung nach innen die gewünschten Ergebnisse nicht im nötigen Tempo und Ausmass erbringen kann, war absehbar», sagt Fabian Waltert. Der Gesetzgeber habe es schlicht unterlassen, die Verdichtung mit flankierenden Massnahmen zu fördern. Weiter hätte es von Beginn an klar sein müssen, dass Kantone und Gemeinden Jahre benötigen, um griffige Instrumente für eine beschleunigte Verdichtung zu schaffen. Die sich anbahnende Wohnungsknappheit sei damit hausgemacht. Die Richtpläne und die Rahmenbedingungen sehen durchaus Potenziale für Verdichtungen vor. Doch im Dschungel von immer mehr Anforderungen, Energie- und Baunormen sowie politischen Debatten und Einsprachen nehmen gewisse Verfahren wie etwa Quartierplanverfahren und Gestaltungspläne unverhältnismässig viel Zeit in Anspruch.

Professor Peter Ilg, Leiter des Swiss Real Estate Institute in Zürich, sieht exakt hier das Problem: «Grundsätzlich könnte ein starker politischer Wille zu einer massiven Ausweitung des Mietwohnungsangebots beitragen, wenn die zonenplanerischen Instrumente zur Verdichtung auch tatsächlich umgesetzt werden könnten.» Doch de facto könnten die Verdichtungsvorhaben im Rahmen von Arealentwicklungen relativ einfach durch Einsprachen «abgeschossen» respektive verhindert werden – und dies wohlgerne nach vielen Jahren Planungszeit und umfangreichen Vorleistungen von Eigentümern, Investoren und Genossenschaften. Dazu kommt, dass gewisse

Planungsinstrumente, Umnutzungen, Gestaltungspläne etc. oft zum Spielball lokalpolitischer Interessen werden. Und im Kontext der eidgenössischen Gesetze verhindert – wie in der Branche bestens bekannt ist – die rigide Auslegung der Lärmschutzanforderungen unzählige Bau- und Verdichtungsprojekte.

Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch unabhängige Fachleute, die sich intensiv mit den rechtlichen Rahmenbedingungen sowie mit dem Natur- und Ortsbildschutz auseinandersetzen. Peter Hänni, emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, hielt dazu neulich fest: Die konsequente Anwendung von Bestimmungen aus dem Natur- und Heimatschutz führe «zu einer Verringerung des für das Bauen verfügbaren Bodens bei gleichzeitig weiterhin steigendem Bedarf». Und in allen Teilen der Schweiz zeigt sich, dass die Verdichtung in bestehenden Bauzonen eben an Grenzen stösst und nicht im erforderlichen Tempo realisiert werden kann. Denn im bereits überbauten Gebiet befinden sich die meisten *schützenswerten Bauten* und angrenzend an die Bauzonen die *schützenswerten Landschaften*. Peter Hänni fasst das Dilemma wie folgt zusammen: «Es liegt auf der Hand, dass sich vor diesem Hintergrund die Konfliktsituationen zwischen Schutz und Nutzung häufen und die Unzufriedenheit auf beiden Seiten zunimmt.»

**Fazit:** Die ökonomischen Rahmenbedingungen wie etwa die starke Nachfrage und die Aussicht auf stabile Erträge auf dem Wohnungsmarkt wären ohne Zweifel ein Anreiz, um die Investitionen wieder hochzufahren. Eine rasche Trendwende und eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt sind aber aus mehreren Gründen trotzdem nicht realistisch. Zum einen wirken sich steigende Zinsen und auch eine starke Bauteuerung negativ auf die Neubautätigkeit aus. Zum anderen verhindern die Raumplanung und die hohen Hürden bei der Verdichtung eine wieder verstärkte Investitionstätigkeit.

**Quelle:** [Schwache Bautätigkeit: die Rolle der Raumplanung in der Schweiz \(nzz.ch\)](https://www.nzz.ch)

## **Zusammenfassend/Fazit:**

### **Mögliche Ursachen und Begründungen:**

- Steigende Hypothekarzinsen
- Steigende Rechtsunsicherheit (z.B. Einsprachen von Verbänden oder Nachbarn etc.)
- Längere Durchlaufzeiten der Bewilligungsphasen
- Das neue RPG aus dem Jahre 2014 verstärkt den Druck auf den bestehenden Bauzonen (siehe Grafik)
- Starke Bauteuerung hemmt Investitionen, da Kalkulationen unsicherer werden
- Die hohen Hürden der Raumplanung in der Umsetzung der Verdichtung verhindern eine verstärkte Bautätigkeit (z.B. sehr hohe Anforderung Brandschutz od. Denkmalschutz etc.)
- Konfliktpotential zwischen Schutz (z.B. Umweltverbände) und Nutzung (z.B. Investoren) häufen sich und verunsichern

### **Fazit:**

Im diesem zunehmend **unsicheren und risikobehaftetem makro- und mikroökonomischen Umfeld** ist für jeden Investor Gift für ein Investment in Wohnimmobilien. Deshalb ist logische Folge davon, dass die **Attraktivität des Investments in diese Anlageklasse** abnimmt, was die gegenwärtige Neubautätigkeit klar in nackten und zurückgehenden Zahlen unter Beweis stellt!