



Raumpolitik

Raum für Bevölkerung ***und*** ***Wirtschaft nutzen***

6. Juli 2016

Auf einen Blick

Die Akzeptanz und Bereitschaft für eine Weiterentwicklung der Schweiz ist vorhanden. Bevölkerungswachstum ist möglich, ohne die bestehende Siedlungsfläche erheblich zu vergrössern. Die Stichworte dazu lauten: Zusammenführen von Wohnen und Arbeiten, verbesserte Abstimmung von Siedlungen und Verkehr sowie eine verstärkte Nutzung der dritten Dimension. Es ist in den Dialog zu investieren, um flexible und tragfähige Lösungen zu finden und damit den vorhandenen Raum besser nutzen zu können.

Das Wichtigste in Kürze

Die Dynamik der Raumentwicklung hat die Planung von Siedlung und Infrastrukturen überholt. Das Spannungsfeld zwischen Wunsch und Wirklichkeit in der Raumpolitik zeigen auch Ergebnisse der Nextsuisse-Umfrage bei über 14'000 Personen auf. Flexible, effiziente und gleichzeitig langfristig tragbare Lösungen sind nötig. Genauso ist das Potenzial zur Weiterentwicklung in den Wünschen und der Akzeptanz der Bevölkerung zu berücksichtigen. Der heutige Gebäudepark und die Chancen der neuen technologischen Entwicklungen bieten das Sprungbrett, um den beschränkten Raum besser zu nutzen. Die Analyse der Ergebnisse von Nextsuisse zeigt: Die Akzeptanz und Bereitschaft für eine Weiterentwicklung der Schweiz ist vorhanden. Allerdings nicht als pauschale Vision für alle Städte und Gemeinden gleich, sondern in einem quantitativ und qualitativ differenzierten Bild. *economiesuisse* fordert für die konkrete Umsetzung flexiblere Nutzungsmöglichkeiten im Siedlungsgebiet, die Nutzung der dritten Dimension und eine stärkere raumplanerische Interessenabwägung, um den Raum besser nutzen zu können. Die Schweiz darf nicht stehen bleiben.

Position ***economiesuisse***

- Ziel ist die qualitativ hochwertige Weiterentwicklung des Siedlungsraums und die Stärkung der Wirtschaftsstandorte.
- Flexible, effiziente und gleichzeitig langfristig tragbare Lösungen für die Raumnutzung ermöglichen.
- Die unterschiedlichen Ansprüche in einer differenzierten Interessenabwägung der Raumplanung berücksichtigen.
- Die dritte Dimension in der Raumplanung konsequent einbinden und in einem realistischen Planungszeitraum ermöglichen.
- Die Chancen aus der Digitalisierung eröffnen neue Möglichkeiten. In der Raumpolitik werden «Mobility as a service» und «Smart City» ein Teil der Lösung sein.



Ausgangslage

Herausforderungen und Lösungsvorschläge

Die Arbeitsgruppe Raumpolitik von economiesuisse hat das Spannungsfeld von Wirtschaft und Raum aufgezeigt und auch konkrete Vorschläge dazu gemacht. Die 2015 veröffentlichte Publikation zeigt die Herausforderungen, zukünftige Strategien und das Engagement der Wirtschaft auf. Die wesentlichen Aspekte zum Status quo sind allgemein anerkannt:

- der Boden ist begrenzt,
- die Dynamik der Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Wirtschaft überholt die Planungen,
- das vorhandene Potenzial für eine nachhaltige Nutzung des Raums wird nicht ausgeschöpft,
- die Lösungsfindung muss unterschiedliche Interessen mit komplexen – teils widersprüchlichen – Rahmenbedingungen übereinbringen.

Aus Sicht der Wirtschaft muss die Raumpolitik die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts stärken und die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen berücksichtigen. Die regulatorischen und planerischen Rahmenbedingungen müssen dem Wachstum von Siedlung und Verkehr sowie der Vernetzung der Räume Rechnung tragen. Dazu sind die Aufgaben und Widersprüche zur

effizienten Nutzung des Raums im Dialog zu lösen. Die Wirtschaft engagiert sich auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und im Dialog mit der Bevölkerung.

Nextsuisse-Dialog

economiesuisse will diesen Dialog intensivieren und stiftete darum Nextsuisse. Nextsuisse ist ein offener Debattenraum für die Bevölkerung zur Entwicklung von Vorschlägen zur Raumentwicklung. Über 16'000 Beiträge wurden innerhalb von sieben Monaten schweizweit gesammelt und im Sommer 2015 als Zukunftsatlas veröffentlicht. In einem bisher einmaligen landesweiten Bild lässt sich damit darstellen, wie die Bevölkerung mit den eigenen Interessenkonflikten bei der Nutzung des Raums umgeht.

Nextsuisse

Die Dialogplattform Nextsuisse hat von September 2014 bis März 2015 Ideen der Bevölkerung für eine Schweiz von morgen gesammelt. Nextsuisse umfasste vier Stufen, beginnend mit einer grossen Internetumfrage zur Wahrnehmung des eigenen Wohnortumfelds. In einer zweiten Stufe hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, in eigenen Szenarien selbst das «Wo» und das «Wie» zur Siedlungsentwicklung einzubringen. Parallel dazu fanden an verschiedenen Orten auch Aktionen mit Infoständen statt. Abschliessend trafen sich im Zukunftscamp Interessierte, Fachleute und Wirtschaftsvertreter, um am Beispiel von der Stadt und Region Basel die gesammelten Lösungsansätze zu diskutieren. Die Ergebnisse sind in Form eines Zukunftsatlas veröffentlicht. Mehr zum Projekt, zur Umfrage, der Methodik und den Ergebnissen finden Sie auf der Website oder im Zukunftsatlas.



Wohnen und ***Arbeiten zusammenbringen***

Die Hälfte der Menschen ist zufrieden mit ihrer Wohnsituation

Die Hälfte der Teilnehmenden von Nextsuisse wohnt gern dort, wo sie aktuell auch lebt. Aber es gibt starke regionale Unterschiede. Während in den ländlichen Regionen 60 bis 80 Prozent zufrieden sind, sind es in den Städten nur knapp die Hälfte und lediglich 30 Prozent in der Agglomeration.

Sehnsucht nach Landleben und Einfamilienhaus

Diese Sehnsucht nach dem Landleben besteht unabhängig vom individuell gewählten Wachstumsszenario (tief, mittel, hoch) der Teilnehmenden. Ein klarer Zusammenhang besteht hingegen mit der Zufriedenheit bei Natur und Freizeitmöglichkeiten: Die Teilnehmenden, die lieber auf dem Land wohnen würden, bewerten ihre aktuellen Natur- und Freizeitangebote klar tiefer mit der Note 4.6 versus 5.1 bei denen, die in der Stadt bleiben möchten. Die Ergebnisse aus Nextsuisse zeigen auch, je dichter ein Gebiet besiedelt ist, desto stärker unterscheiden sich aktueller Wohnort und Wohnwunsch. Je öfter jedoch der Wunschwohnort auf dem Land sich erfüllt, desto stärker akzentuieren sich die Probleme in der Raumentwicklung mit der Zersiedlung noch. Auch wenn eine Verdichtung raumplanerisch notwendig ist, so bleibt der Wunsch nach einem Einfamilienhaus trotzdem ungebrochen. Das zeigt sich bei Nextsuisse und in der Realität. Die Nextsuisse-Teilnehmenden wählen aus verschiedenen Gebäudetypen das Einfamilienhaus am meisten aus. In der Realität sind seit 2000 70 Prozent aller neu erstellten Wohngebäude Einfamilienhäuser. Dabei wohnen in der Hälfte der Einfamilienhäuser maximal zwei Personen.

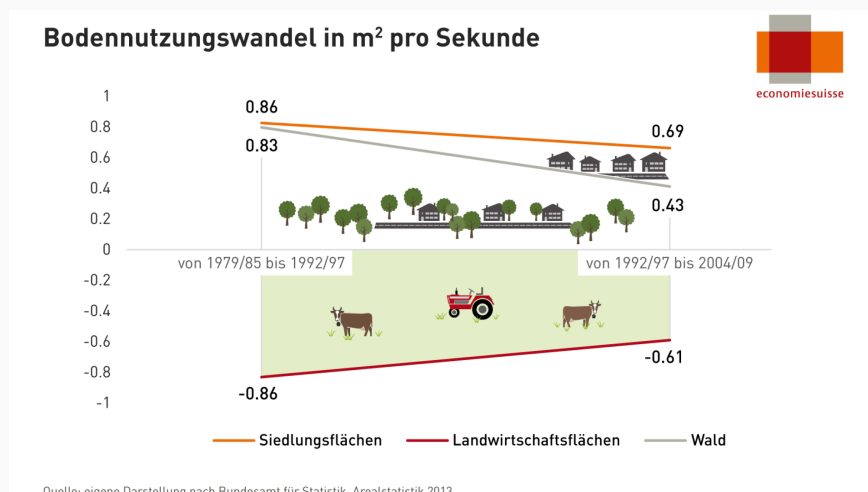
Grafik 1

In den letzten Jahren hat sich die Siedlungsfläche weiter vergrössert, doch die Dynamik nimmt ab. Gleichzeitig dehnt sich die Waldfläche weiter aus. Beide Trends zusammen gehen zulasten der Landwirtschaftsflächen.

Bodennutzungswandel in Quadratmeter pro Sekunde

Quelle: eigene Darstellung nach Bundesamt für Statistik, Arealstatistik 2013

Bodennutzungswandel in m² pro Sekunde



Industrie und Gewerbe werden aus Zentren verdrängt

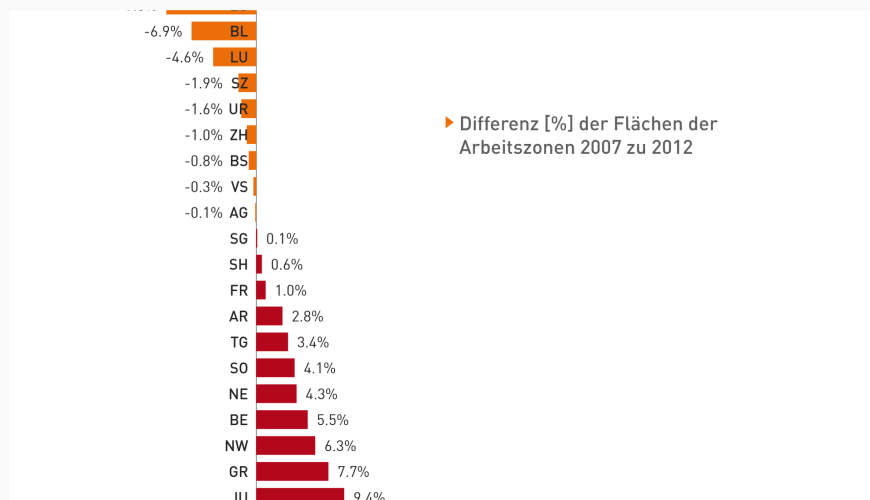
Es ist auch festzustellen, dass Arbeitsflächen in den Zentren und grossen Agglomerationen abnehmen. Industrieareale wurden mit Wohnungen überbaut. Das Ergebnis ist, dass die Arbeitsplätze an die Siedlungsränder abseits der Zentren verlagert werden. Dies führt neben einer Ausbreitung der Siedlungsflächen auch wieder zu mehr Verkehr zwischen Wohn- und Arbeitsort. Verdichtungsziele und das Zusammenbringen von Wohnen mit Arbeiten lassen sich so nur schwer erreichen. Die Wirtschaft hat sich 2015 in der Raumpolitik zum Ziel gesetzt, dass genügend und qualitativ wertvolle Räume für Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Landschaft bestehen und die Rahmenbedingungen dafür auch verbessert werden. Wohnraum und Arbeitsplätze dürfen dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden. Das Nebeneinander der unterschiedlichen und eine höhere Flexibilität für wechselnde Nutzungen in den gut erschlossenen Gebieten bilden die Voraussetzung für attraktive Arbeits- und Wohnstandorte und damit eine nachhaltige Raumentwicklung. Die Raumplanung muss dafür die Grundlagen schaffen und Vorschriften, die bisher die Chancen von raumsparenden Bauten blockieren, müssen angepasst werden.

Grafik 2

Wenn Arbeitsflächen in den Zentren und grossen Agglomerationen abnehmen, trägt dies zur Zersiedlung bei.

Veränderung der Arbeitszonen in den Kantonen

eigene Darstellung nach Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bauzonenstatistik Schweiz





Siedlung und ***Verkehr abstimmen***

Infrastrukturen effizienter nutzen

Zur Versorgung, guten Erreichbarkeit und optimalen Vernetzung sind Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufeinander abzustimmen. Die Wirtschaft fordert zudem die nachfragegerechte Weiterentwicklung und eine insgesamt effizientere Nutzung der Infrastrukturen. Die Umfrage von Nextsuisse zeigt deutlich, dass die Teilnehmenden bei den Autofahrten wenig zufrieden sind (insgesamt Note 3.6). Besonders gross ist die Unzufriedenheit der Autofahrer in den Städten (Note 2.5). Interessanterweise haben aber nur zehn Prozent der Teilnehmenden im Rahmen des Szenariospiels die Möglichkeit genutzt, zusätzliche Autostrassen in ihrem Wohnort zu bauen.

Unzufriedenheit mit dem Auto kommt dem Langsamverkehr zugute

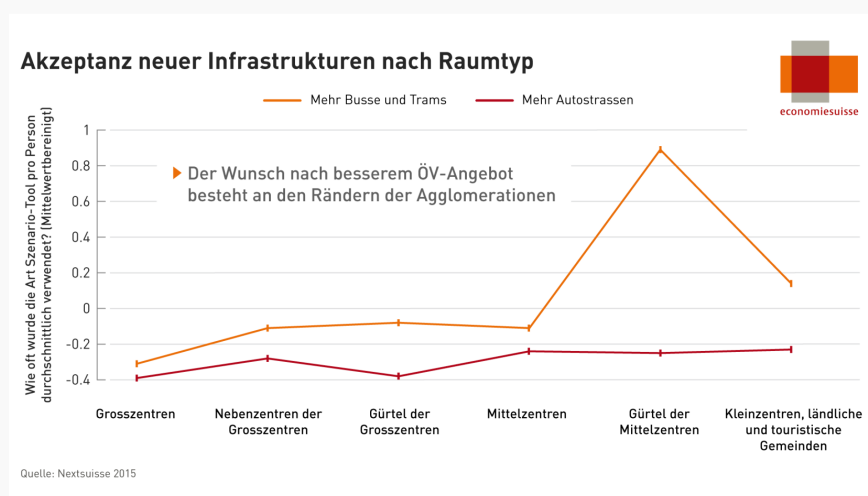
Die Unzufriedenheit bei der Verkehrsnutzung mit dem Auto akzentuiert sich sogar noch verglichen mit den Massnahmen für den motorisierten Individualverkehr (MIV), den öffentlichen Verkehr (ÖV) und dem Langsamverkehr in den individuellen Szenarien der Teilnehmenden: Jene Personen, die eher unzufrieden sind mit ihren Wegen mit dem Auto (Noten 1 bis 4), wählen eher die Massnahmen für den Langsamverkehr als Personen, die für ihre Wege mit dem Auto die Noten 5 oder 6 erteilen. Die Nextsuisse-Teilnehmenden sind mit dem öffentlichen Verkehr ähnlich unzufrieden wie mit dem Autoverkehr. Doch das Gefälle zwischen Stadt und Land verläuft hier in die andere Richtung: Je ländlicher, desto tiefer die Zufriedenheit beim ÖV. Entsprechend möchten die Teilnehmenden dort auch öfter den öffentlichen Verkehr ausbauen. Auffallend ist der Wunsch nach mehr Bussen und Trams in den Gürteln der Mittelzentren.

Grafik 3

Auf dem Land besteht der Wunsch nach einem besseren ÖV-Angebot.

Akzeptanz neuer Infrastrukturen nach Raumtyp

Nextsuisse 2015



Chancen der Digitalisierung nutzen

Ein Sicherheits- und Effizienzgewinn im Verkehr ist durch den verstärkten Einsatz von intelligenten Verkehrssystemen und Fahrzeugen möglich und nötig. Die Digitalisierung bietet hier neue Möglichkeiten. «Smart Mobility» verknüpft Wege und die unterschiedlichen Verkehrsmittel effizient, ermöglicht die effizientere Ausnutzung der Infrastrukturen und spart so Platz und Emissionen. Wobei Komfort, Angebote und Zusatznutzen für den Kunden ebenfalls steigen. Die Veränderung der Mobilität durch die Digitalisierung ist eine Chance für den privaten und öffentlichen Verkehr. Aus Sicht des Nutzers steht zukünftig weniger ein einzelner Verkehrsträger im Vordergrund, sondern die Frage, mit welchem Mobilitätsangebot er gemäss seinen Bedürfnissen am besten von Tür zu Tür kommt: «Mobility as a service». Für das Miteinander von Verkehr und Siedlung bieten digitale Verkehrslösungen neue Lösungsansätze. Statt Massnahmen wie «Verkehrsberuhigung» und «Tempo-30-Zone» – die die Hälfte der Teilnehmenden von Nextsuisse verwendet haben –, können intelligente Fahrzeuge und flexiblere Mobilitätsangebote Platz und Sicherheit schaffen. Dazu braucht es auch eine zukunftsfähige und verursachergerechte Verkehrsfinanzierung.



Nutzung ***der dritten Dimension***

Wachstum in die Höhe und die Tiefe

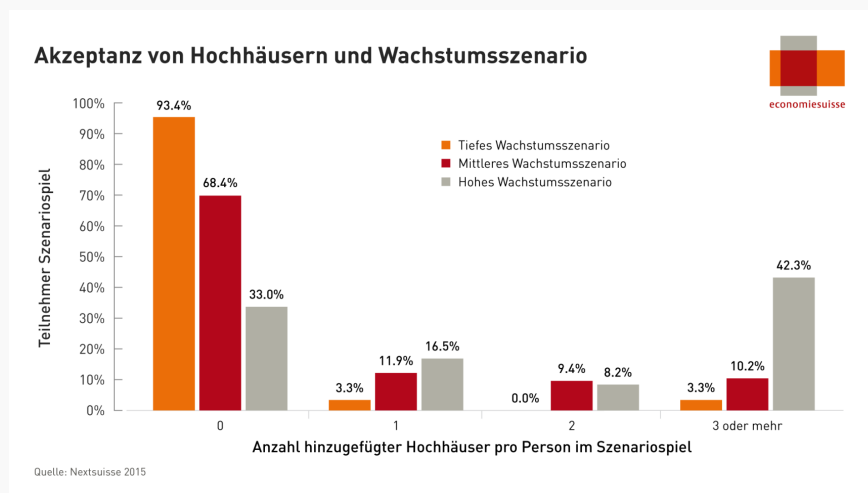
Flexible, effiziente und gleichzeitig langfristig tragbare Lösungen für den zukünftigen Raumbedarf von Arbeiten, Wohnen und Mobilität müssen die dritte Dimension des Raums berücksichtigen. Dabei bieten höhere Gebäude Potenzial. Doch es braucht passende Lösungen mit hoher Qualität für Bewohnerinnen und Bewohner und das Quartier. So lässt sich das Wachstum in der Breite effektiv reduzieren und erfolgreich in die Höhe und unter die Erde bringen. In der Nextsuisse-Umfrage konnten die Teilnehmenden auswählen, ob sie lieber mehr Einfamilien-, Dreifamilien-, Doppel-, Mehrfamilien- oder Hochhäuser in ihrem Postleitzahlgebiet haben wollen. In vielen Regionen lag das Einfamilienhaus vorn, doch das Hochhaus ist bereits ähnlich breit akzeptiert.

Grafik 4

Für die Hälfte der Teilnehmenden, die ein höheres Bevölkerungswachstum gewählt haben, sind auch Hochhäuser kein Problem. Dort wo mehr Menschen bereits wohnen oder hinziehen möchten, ist die konzentrierte bauliche Entwicklung in die Höhe akzeptiert.

Akzeptanz von Hochhäusern und Wachstumsszenario

Nextsuisse 2015



Genügend Reserven für Bevölkerungswachstum

Dass sich an höheren Bauten trotzdem oft die Geister scheiden, zeigt der Vergleich mit der Wahl der Wachstumsszenarien. Die Ablehnung bei den Teilnehmenden, die ein tiefes oder mittleres Bevölkerungswachstum für ihr Szenario gewählt haben, ist deutlich. Nur Hochhäuser zu bauen reichte den Teilnehmenden von Nextsuisse aber nicht. Sie haben sich im selbst gestalteten Szenario auch für mehr Kindertagesstätten und Ausgelmöglichkeiten ausgesprochen. Nicht nur Hochhäuser können zum sparsamen Umgang mit dem Boden beitragen: 2012 haben die ETH und das Bundesamt für Raumentwicklung eine Berechnung für das Potenzial der Reserven in den heute schon bestehenden Siedlungen vorgenommen (graue Fläche). Dieses Potenzial setzt sich zusammen aus:

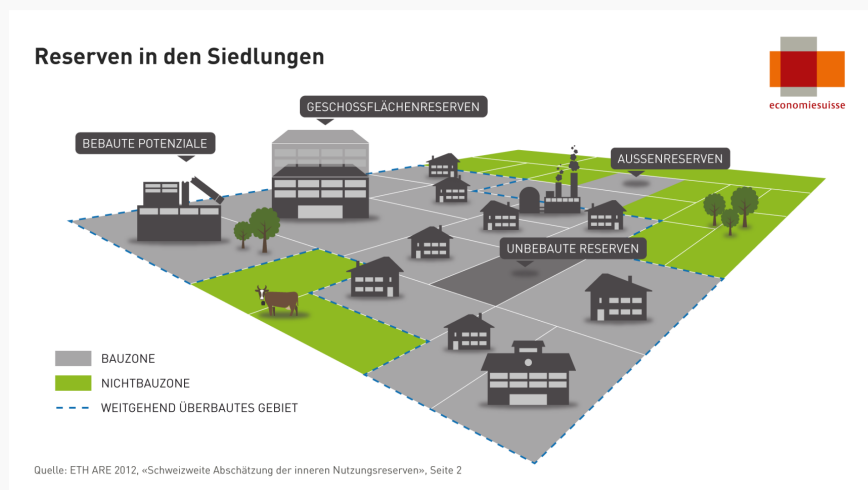
- Bauzonen, die noch nicht überbaut sind
- Flächen, die bereits bebaut sind, aber noch besser genutzt werden können
- Gebäude, wo noch Möglichkeiten für weitere Geschosse bestehen

Grafik 5

Studien von Bund und ETH zeigen: Die Reserven im vorhandenen Siedlungsgebiet reichen für das Referenz-Bevölkerungsszenario bis 2045.

Reserven in den Siedlungen

ETH ARE 2012, «Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven», Seite 2



Zusätzlich sind die sogenannten Aussenreserven berechnet worden, also Siedlungsflächen, die man heute schon nutzen könnte, die aber nicht optimal liegen. Ergebnis: Selbst ohne Berücksichtigung der Aussenreserven hat es heute in der Schweiz Platz für 650'000 bis 1,9 Millionen zusätzliche Einwohner. Mit Aussenreserven wären es sogar bis zu 2,8 Millionen Einwohner.

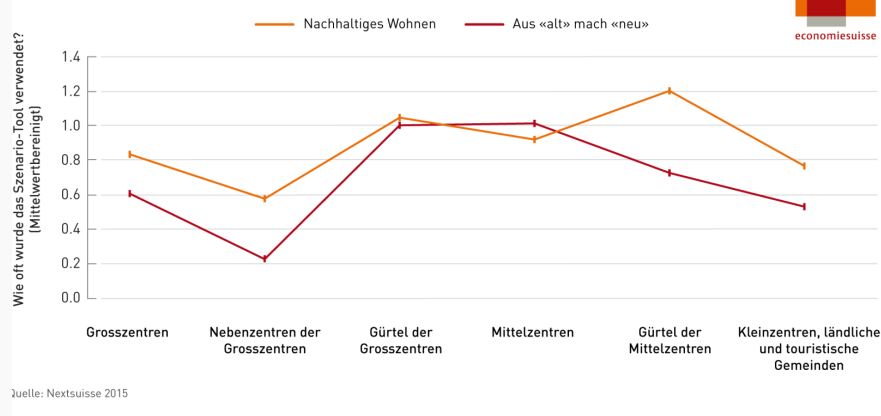
Grafik 6

Für die Weiterentwicklung der Wohnorte spielt die Bereitschaft für die Veränderung der vorhandenen Gebäude eine wichtige Rolle. Die Analyse der Nextsuisse-Daten separat nach Raumtypen zeigt, dass die Befürworter von Gebäudeumbauten in Agglomerationsgemeinden und Mittelzentren wohnen. Gleichzeitig wünschen sie sich kaum Hochhäuser.

Akzeptanz für Gebäudeumbauten

Nextsuisse 2015

Akzeptanz für Gebäudeumbauten



Schutzanliegen als grosse Herausforderung

Neben der Akzeptanz gibt es auch planerische und regulatorische Hindernisse bei der effizienteren Nutzung des Siedlungsgebiets. Zwar gibt das nationale Raumplanungsgesetz die Siedlungsentwicklung nach innen als Ziel vor, demgegenüber aber stehen andere nationale Vorschriften wie beispielsweise zum Immissionsschutz oder dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung. Wenn gemäss Presseberichten 80 Prozent der Stadt Zürich als «schützenswertes Ortsbild» qualifiziert würden, wäre eine weitere Entwicklung im heute überbauten Raum illusorisch. Daher muss eine volle Interessenabwägung mit Einbezug der Wirtschaft frühzeitig erfolgen. Die zahlreichen und teils sich kumulierenden Regelungen von Schutzanliegen zum Bauen im Siedlungsgebiet erschweren die raumplanerische Abwägung. So wird manche sinnvolle Weiterentwicklung verunmöglicht.

Verkehrsflächen überbauen



Ein weiteres oft brachliegendes Potenzial sind die versiegelten Flächen für den Verkehr. Diese können doppelt genutzt werden, wenn sie überbaut werden. Das schafft den nötigen Raum für Arbeitsflächen sowie Wohnen und auch Erholung im Siedlungsgebiet. Die Wirtschaft fordert dafür die Bereitschaft der Infrastruktureigentümer und -betreiber sowie allgemein Planungs- und Genehmigungsverfahren, die es ermöglichen, Projekte in einem absehbaren Zeitraum auch umzusetzen.

Interessenabwägung zentral

Um die Chancen aus der Nutzung der dritten Dimension nutzen zu können, sind die transparente und situationsbezogene Analyse und die Abwägung der Interessen in der Planung zu stärken. Nur so können alle Bedürfnisse – von Bevölkerung und Wirtschaft -- berücksichtigt und passende Lösungen mit hoher Qualität gefunden werden.



Fazit

Es gibt keinen festen Begriff für den Raum

Ob Stadt, Agglomeration, Land oder Brache: Es sind Begriffe, die vermeintliche Definitionen oder Ordnung suggerieren. Der Streit, ob nun die Agglomeration mehr Stadt werden oder welche Bedeutung der ländliche Raum haben soll, basiert auf statistischen oder planerischen Abtrennungen, die eins vernachlässigen: Entscheidend für «die» Wirklichkeit ist der Ort, in dem Menschen wohnen, arbeiten, einkaufen, ihre Freizeit verbringen und mobil sind. Und genauso sind die Umfrageergebnisse von Nextsuisse nicht schwarz-weiss. Es kann daher die «richtigen» – städtischen – Rezepte für die Weiterentwicklung der Schweiz gar nicht geben. Nicht umsonst heisst auch das zentralste Quartier der grössten Stadt der Schweiz: Niederdorf oder auch Dörfli.

16'000 konkrete Beiträge aus der Bevölkerung

Was es hingegen gibt, ist das Wissen und die Bedürfnisse der Menschen vor Ort. Dies haben die Beiträge aus der Bevölkerung in den Szenarien, Ideen und Voten bei Nextsuisse eindrucksvoll bewiesen. Gute Planung, Städtebau oder Architektur heisst deswegen immer zuhören. Zuhören bei den Betroffenen, den Eigentümern und den Nutzern vor Ort. Das ist das einzige «Standardrezept» in der Planung, das überall funktioniert. Das Verpflanzen von einheitlichen planerischen Konzepten ist – wie die Emmentaler Wurst- und Käseplatte im veganen Restaurant in Zürich City – dagegen oft zum Scheitern verurteilt. Der bebaute Raum wird immer anspruchsvoller genutzt und der noch unbebaute Raum immer umkämpfter. Zugleich gibt es den Versuch, die überfälligen Diskussionen in Gesetze und Verbote zu delegieren. Diese Form der (Be)Wahrung des Raums erhöht den Aufwand und die Risiken für jede räumliche Weiterentwicklung und verhindert gute individuelle Lösung im Konsens.

Es geht nur gemeinsam

Die zukünftige Siedlungsentwicklung der Schweiz ist Ausdruck des gelungenen gemeinsamen Diskurses oder des kollektiven Scheiterns. Auch wenn Karten, Pläne und Gesetze mit ihren klaren Linien und Worten eine Problemlösung suggerieren, so sind es erst die Diskussionen von Bevölkerung, Eigentümern, Wirtschaft, Planern, Architekten, Verwaltung und Politik an einem Tisch, die gemeinsame Lösungsfindung ermöglichen. Einzig im Dialog ist die Weiterentwicklung möglich, die eine bessere räumliche Nutzung und eine grössere Zufriedenheit bei Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Erholung und Austausch in der Schweiz gewährleistet.