



Vier Thesen zur effektiven Umsetzung der Innenentwicklung in der Schweiz

Gabriela Debrunner & Andreas H. Hengstermann

To cite this article: Gabriela Debrunner & Andreas H. Hengstermann (2023) Vier Thesen zur effektiven Umsetzung der Innenentwicklung in der Schweiz, *disP - The Planning Review*, 59:1, 86-97, DOI: [10.1080/02513625.2023.2229632](https://doi.org/10.1080/02513625.2023.2229632)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/02513625.2023.2229632>



© 2023 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group
ETH – Eidgenössische Technische Hochschule Zürich



Published online: 03 Jul 2023.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 3



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

Vier Thesen zur effektiven Umsetzung der Innenentwicklung in der Schweiz

Gabriela Debrunner und Andreas H. Hengstermann

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Gabriela Debrunner ist promovierte Geografin und Umweltsozialwissenschaftlerin mit Fokus Stadt- und Raumplanung. Sie arbeitet als Postdoktorandin und Research Associate am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung IRL der ETH Zürich. In ihrer Funktion ist sie sowohl mit dem Lehrstuhl für Raumentwicklung und Stadtpolitik (SPUR) als auch mit den Spatial Transformation Laboratories (STL) assoziiert. In ihrer Forschung beschäftigt sich Gabriela Debrunner mit der Frage, wie der Sozialraum Stadt funktioniert mit einem Fokus auf Fragen der aktiven Bodenpolitik und des preisgünstigen Wohnens. Bevor sie sich der ETH Zürich anschloss, sammelte sie vielseitige Erfahrungen im Privat-, Öffentlichen und Non-Profit-Sektor. Nebst ihrer Tätigkeit im Raumplanungsbüro IVO Innenentwicklung AG, arbeitete sie für die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU), das Stadtplanungsamt Winterthur, sowie für die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete und ländlichen Räume (SAB). Seit Oktober 2022 ist Gabriela Debrunner zudem selbstständig in mehreren Raumentwicklungs-Mandaten tätig.

Andreas H. Hengstermann ist vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierter Forschungsmitarbeiter an der Ulster University, Belfast, Vereinigtes Königreich, wo er dem Centre for Research on Property and Planning (RPP) angehört. Er promovierte in Geographie an der Universität Bern, Schweiz zum Thema Wirksamkeit von Instrumenten der Bodenpolitik. Andreas H. Hengstermann ist spezialisiert auf die Erforschung und Vermittlung von Planungsfragen aus einer juristischen

Abstract: Densification is considered a desirable planning solution to prevent urban sprawl and reduce land consumption. The implementation of this goal is acknowledged to come with a range of benefits such as biodiversity preservation, improved energy efficiency, and optimising infrastructure costs. While the need for densification is largely undisputed in the planning debate, the question remains, however, of how to achieve this policy objective. Planning practice is struggling with the implementation of densification objectives because the process implies that stakeholders must deal with the existing built environment, small-scale ownership structures, mosaic of ways, etc. In this paper, we discuss four theses that help explain these implementation difficulties. We take the Swiss spatial planning policy system as a case study example due to its traditionally high priority of densification implementation in Swiss cantons and municipalities. Our four theses suggest different intervention approaches at the federal, cantonal, and local levels to steer and implement densification goals effectively. As well as a clear definition of what 'densification' means (and what not), greater financial and personnel support is regarded as being key for municipal planning administrations to effectively resist increasingly professional and legally powerful landowners.

English title: Four theses on the effective implementation of densification goals in Switzerland

1. Einleitung

In fachlichen Debatten rund um Raumplanung und -entwicklung ist mittlerweile unumstritten, dass die Zersiedelung der Landschaft mit vielen negativen Konsequenzen für die Natur, die Gesellschaft und jede:n Einzelne:n von uns verbunden ist (siehe dazu u.a. Dembski et al. 2020). Die Verhinderung der Zersiedelung ist seit ihren Anfängen ein zentrales Motiv der Raumplanung (Bernoulli 1946; Meili 1967). Die Lenkung der Siedlungsentwicklung

nach innen – als die Inversion der Zersiedelung – rückte in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus der politischen, fachlichen und gesellschaftlichen Debatten (Gerber, Debrunner 2022; Wicki et al. 2022; Kaufmann et al. 2023). Vor einem Jahrzehnt wurde in der Schweiz durch die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes das Innenentwicklungsziel rechtlich verankert (Art. 1^{abis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 1. Mai 2014). Während in der schweizerischen Debatte ein Konsens darüber festzustellen ist, dass die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt werden soll, um die weitere Zersiedelung der Schweiz zu verhindern (Grams, Nebel 2013; Loepfe, Eisinger 2016; Nebel et al. 2017; Scholl et al. 2017), stellt die effektive Umsetzung dieses Ziels Planer:innen, Städtebauer:innen, Politiker:innen oder Grundeigentümer:innen vor eine Reihe von komplexen Herausforderungen. Unter einer «effektiven», also wirksamen Umsetzung wird dabei – entsprechend einem starken Nachhaltigkeitsverständnis (Barbier 1987) – eine Innenentwicklungspraxis verstanden, die mit Bezug auf die Siedlungstätigkeit zu einer Reduktion des Verbrauchs natürlicher Ressourcen pro Kopf führt, d.h. unter anderem zu einer Senkung des Boden-/Wohnflächenverbrauchs in m², zu einer Reduktion der CO₂-Emissionen sowie zu einer effizienten Energie- und Materialnutzung.

In diesem Artikel nehmen wir uns anhand von vier Thesen (siehe Kapitel 2 bis 5) den Herausforderungen dieser Umsetzung an. Ziel dieses Artikels ist es, einen übergeordneten Rahmen für die Analyse von Innenentwicklungsprozessen zu schaffen. Die identifizierten Herausforderungen in der schweizerischen Umsetzungspraxis der Innenentwicklung geben Hinweise auf Schlüsselpunkte und Schwierigkeiten, die zurzeit auch in anderen westlich-liberalen Staaten debattiert werden, in denen von der Politik ein Innenentwicklungsziel eingeführt wurde (u.a. Deutschland, Holland, England). Wir diskutieren die Schwierigkeiten sowohl in politischer (These 1), sozialer wie auch ökologischer Hinsicht (Thesen 2 und 3) und zeigen auf, über welche Handlungsansätze (These 4) die wirksame Umsetzung des Innenentwicklungsziels gelingen kann.

2. Das politische Raumordnungssystem der Schweiz: die Tücken der kommunalen Ebene in einem föderalen, subsidiären und direkt-demokratischen Staat

These 1: Die effektive Steuerung der Raumordnung bedarf im Schweizer Kontext einer Professionalisierung kommunaler Planungsbehörden, um im Austausch mit den zunehmend professionell agierenden Grundeigentümerschaften die Umsetzung des Innenentwicklungsziels wirksam voranzutreiben.

Die 2136 Schweizer Gemeinden haben mit der in ihrer Kompetenz liegenden Nutzungsplanung entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung der Raumplanungsziele. Die durch Art. 14 RPG geregelten Nutzungspläne sind Rechtsakte, die Art, Ort und Mass der zulässigen Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet grundeigentümergebunden festsetzen. Nur die wenigsten Gemeinden – meist Städte und grössere städtische Gemeinden – verfügen jedoch in der Schweiz derzeit über genügend personelle oder finanzielle Ressourcen sowie fachliches Knowhow, um die komplexe Materie und die Gesamtheit der Rechtsnormen zu verstehen, die verschiedenen Instrumente anzuwenden und letztlich die raumordnungspolitischen Ziele wirksam umzusetzen. Auch bestehen innerhalb von Städten oft Zuständigkeitskonflikte, wer wie für die Ausgestaltung der Innenentwicklung verantwortlich ist oder dazu einbezogen werden soll. Das führt zu einem Vollzugsdefizit auf kommunaler Ebene. Um die Raumordnung wirksam bzw. wirksamer als bisher zu steuern, gilt es somit ein Augenmerk auf die Organisationsebene der «kommunalen Planungsbehörde» zu legen: Für Bund und Kantone gilt es, Ressourcen für die Entwicklung kommunaler Planungsbehörden zu sprechen oder Raumplanungs-Kompetenzzentren zur strategischen Unterstützung von Gemeinden zu etablieren und zu finanzieren. Dies, um die Raumentwicklung wirksam zu lenken und mit professionellen Grundeigentümerschaften kompetent verhandeln zu können.

Wer die Schweizer Raumplanung verstehen möchte, kommt nicht darum herum sich mit drei wesentlichen Prinzipien auseinanderzusetzen: Föderalismus, Subsidiarität und direkte Demokratie. Diese drei Kernelemente des schweizerischen Politiksystems haben in der Raumordnung Einfluss darauf, wie, durch wen und mit welchen strategischen Zielen die Umsetzung der Innenentwicklung erfolgt.

Föderale Schweiz: Genau genommen ist es unzutreffend, von «der Schweizer Raumplanung» zu sprechen. Laut Bundesverfassung obliegt die Raumplanung den 26 Kantonen (Art. 75 Abs. 1 BV) – der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest (Rahmengesetzgebungskompetenz) (Griffel 2017). Aus dieser Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ergibt sich, dass die Raumplanung in der Schweiz auf kantonaler und kommunaler Stufe nicht durch ein eidgenössisches Gesetz, sondern durch 26 verschiedene kantonale Raumplanungsgesetze geregelt ist – die sich teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Anschauliches Beispiel: Selbst innerhalb einer Sprachregion verwendet jeder Kanton sein eigenes Planungsfachvokabular. Was im Kanton Zug *Bebauungsplan* heisst, heisst im Kanton Bern *Überbauungsordnung* und im Kanton Zürich *Gestaltungs- oder Sondernutzungsplan*. Seit nunmehr 15 Jahren bemüht sich die Bundesverwaltung darum, die Bau- und Planungsbegriffe zu harmonisieren (Schweizerische Bundesverwaltung 2006), die Umsetzung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Zudem unterscheiden sich die Berner Überbauungsordnung und die Zürcher Gestaltungs- und Sondernutzungspläne nicht nur begrifflich, sondern auch inhaltlich hinsichtlich der rechtlichen Bestimmungen (Griffel 2018). Eine solche föderale Struktur erschwert die planerische Praxis in vielfacher Hinsicht. So ist die Ausbildung von Planer:innen in der Schweiz schwierig, da an den Fachhochschulen und Universitäten kaum auf die 26 verschiedenen Systeme im Detail Rücksicht genommen werden kann. Auch wird der Austausch der Praktiker:innen bspw. dadurch erschwert, dass Erfahrungen zu Lösungswegen aufgrund der begrenzten Übertragbarkeit auf nationalen Kongressen (bspw. Jahrestagung von EspaceSuisse¹) nur bedingt weitergegeben werden können.

Subsidiäre Schweiz: Noch komplizierter wird es, wenn man bedenkt, dass die eigentlich wichtigen Entscheidungen noch eine Stufe tiefer getroffen werden. Die Kantone sind – gemäss Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a BV) – verpflichtet, jegliche Aufgaben der Gemeindeebene zu überlassen, bei denen sich kein Grund für eine kantonale Zuständigkeit ergibt. Die für die jeweiligen Grundeigentümer:innen verbindlichen Nutzungspläne, meist als Bau- und Zonenordnungen bezeichnet, werden von den Gemeinden erlassen. Der kommunale Zonenplan ordnet jede Parzelle des Gemeindegebiets einer Nutzungszone zu. Die Bauordnung regelt die Vorschriften, nach welchen gebaut werden darf

Perspektive und mit politikwissenschaftlichen Methoden. Er ist Mitglied der International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights. Ausserdem ist er Co-Vorsitzender der internationalen Arbeitsgruppe Bodenpolitiken in Europa innerhalb der Deutschen Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL).

(in Ergänzung zum übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Recht). Die Gemeinde – als unterste politische Ebene – arbeitet diese grundeigentümerverbindlichen Regeln aus und greift über diese direkt in die Nutzungs- und Verfügungsrechte von Grundeigentümer:innen ein. Während die Definition der Nutzungszonen in Deutschland auf Ebene des Bundes (Baugesetzbuch und insb. Baunutzungsverordnung) und in Österreich auf Ebene der Bundesländer (Baugesetze) stattfindet, nehmen in der Schweiz die Kommunen diese vor (Bovet et al. 2018; Lehmbuch 2019; Sinder 2021). Diese Handlungsautonomie und Entscheidungskompetenz auf der untersten politischen Ebene geht auch mit hoher Verantwortung und Prozessorganisation einher. Gerade kleine Gemeinden stehen angesichts komplexer werdender Innenentwicklungsaufgaben zunehmend unter Druck und äussern Überlastung bei der Bewältigung ihres Planungsauftrags (Kaufmann, Wittwer 2019; Wittwer et al. 2023).

Direktdemokratische Schweiz: In den vergangenen Jahren ist in vielen Ländern der Gedanke gewachsen, dass die Raumplanung nicht über die Köpfe der Bürger:innen und Bewohner:innen hinweg arbeiten sollte, sondern diese partizipativ miteinzubeziehen sind (Arnstein 1969; Watson 2014). In der Schweiz geht Partizipation aufgrund direktdemokratischer Volksrechte über informative Veranstaltungen oder interaktive Beteiligungsformate der allgemeinen Bevölkerung (Art. 4 RPG) hinaus. Jede raumplanerische Entscheidung wird letztlich von der Stimmbevölkerung getroffen – durch die Abgabe des Stimmzettels an der Urne oder (noch direkter) über Handheben an der Gemeindeversammlung. Entsprechend müssen die kommunalen Planer:innen und Politiker:innen ihre Planung gut erklären. Raumplanung auf Gemeindeebene erfordert damit gegenüber der Bevölkerung und unterschiedlichen Interessensgruppen taktisch-sensitives Prozessdesign – welches wiederum die entsprechenden finanziellen, strukturellen und personellen Ressourcen erfordert.

Alle drei Prinzipien verstärken die Herausforderung, dass Gemeinden über personelle oder finanzielle Mittel sowie fachliches Know-how verfügen, um qualitative und nachhaltige Raumplanung nicht nur zum Ziel zu erklären, sondern auch umzusetzen. Die wenigsten Gemeinden in der Schweiz verfügen gegenwärtig über ausreichend Fachpersonal (Devecchi 2016). Laut Schweizerischem Städteverband verfügen «grosse» städtische Gemeinden wie z. B. Opfikon (Kanton Zürich; 20 984 Einwohner:innen (EW)),

Frauenfeld (Kanton Thurgau; 25 861 EW) oder Wettingen (Kanton Aargau; 21 098 EW) über eine Planungsabteilung von maximal drei Personen (Schweizerischer Städteverband 2021). Genau dieser Gemeindetyp (mit 50 000 EW und weniger) macht aber 94 % aller städtischen Gemeinden aus und beheimatet 70 % der Schweizer Wohnbevölkerung (ebd.).

Als Folge dieser gering dotierten personellen Ausstattung der Gemeinden im Bereich Planung wird ein Grossteil der planerischen Arbeiten extern vergeben – an private Planungs-, Ingenieur- und Architekturbüros. Es handelt sich bei den extern vergebenen Arbeiten nicht ausschliesslich um komplexe und periodisch anfallende Planungsaufgaben wie die Erarbeitung von Leitbildern und Nutzungskonzepten oder die Gesamtrevision der Bauordnung, sondern auch um regelmässig wiederkehrende Routinegeschäfte wie die Ausarbeitung von Grundlagenanalysen und Strategieberichten. Die stetige Vergabe an private Büros führt letztlich dazu, dass die Erfahrung extern gesammelt und dort die Expertise aufgebaut wird. Als Resultat fehlt dieses Wissen den Amtsstellen der Gemeinden langfristig, weshalb sie bei der nächsten Planungsaufgabe wiederum auf Externe zurückgreifen müssen. Es ist eine sich stetig verstärkende Vergabespirale feststellbar.

Diese Form der Vergabepaxis ist aus planerischen *und* aus finanzpolitischen Gründen problematisch: Planerisch ist zu beobachten, dass die externen Büros oft nur distanziert auf die lokale Geschichte oder die ortsspezifischen Begebenheiten der jeweiligen Gemeinde blicken und stattdessen ihre an anderen Orten erprobten Lösungen wiederverwerten. Die Planungsbehörden müssen meist umfangreiche Nacharbeiten durchführen – oder befürchten, dass die Wähler:innen ihre Meinung zu diesen Lösungen an der Wahlurne kund tun und das geplante Vorhaben ablehnen (McLeod, Schapper 2020). Finanzpolitisch ist diese Vergabepaxis eine teure Angelegenheit. Steuermittel werden für externe Dienstleistungen aufgewendet, die bei ausreichender personeller Ausstattung ebenso gut intern hätten bearbeitet werden können (Alonso et al. 2017; Aragão, Fontana 2022; le Bivic, Melot 2020). Das demonstrieren Ausnahmebeispiele wie die Gemeinden Köniz oder Biel/Bienne, die trotz Einwohnergrössen um die 50 000 eine Planungsabteilung mit bis zu 14 Mitarbeiter:innen haben (Schweizerischer Städteverband 2021). Der Reiz der Vergabe an Externe scheint darin zu liegen, dass Schweizer Gemeinden für Raumplanungsaufgaben buchhalterisch gesehen die unproblematischeren Sach- anstatt unbeliebte

Personalmittel aufwenden (Aragão, Fontana 2022; Gerber 2016; Veit 2021), weil Sachmittel als finanzielle Ressourcen politisch eher zugeprochen werden als Personalmittel.

Um den Kreislauf aus steuermittelbasiertem Aufbau privater Expertise und wachsender Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung vom Privatsektor zu durchbrechen, hat das zuständige Bundesdepartement einen interessanten Vorschlag unterbreitet (Bernhard 1920): Die kantonalen Verwaltungen sollen Kompetenzzentren erhalten, die explizit unabhängig von den kantonalen Aufsichtsbehörden eingerichtet werden. Die Kompetenzzentren sollen neben allgemeiner Beratung in planerischen Fragen auch anbieten, planerisch-strategische Aufgaben zu übernehmen, die in den einzelnen Gemeinden nur periodisch anfallen (z.B. Gesamtrevision der Nutzungsplanung, übergeordnete Nutzungsstrategien und -konzepte). Mit diesen Kompetenzzentren soll die Qualität der planenden Verwaltung in den Gemeinden gewährleistet werden, ohne dass die Gemeinden auf die Auftragsvergabe an private Büros angewiesen sind. Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Vorschlag bereits vor über hundert Jahren erfolgte (Bernhard 1920). Eine Umsetzung eines solchen Vorschlages ist jedoch aus zweierlei Hinsicht bislang politisch schwierig: Einerseits verläuft der Vorschlag gegenläufig zur allgemeinen Tendenz der Privatisierung öffentlicher Aufgaben und würde zudem den privaten Büros den Markt lukrativer öffentlicher Aufträge entziehen (siehe dazu Literatur zu «managerial turn in municipal land policy» (Gerber 2016)). Andererseits ist die föderale Struktur tief im kollektiven Gedächtnis der Schweiz verankert, sodass (echte oder scheinbare) Zentralisierungen politisch selten mehrheitsfähig sind. Eine Umsetzung solcher öffentlicher Kompetenzzentren erscheint daher unrealistischer denn je, sodass auf absehbare Zeit die öffentliche Planung auf die Expertisen der Privatwirtschaft angewiesen bleibt – und dafür viele Steuermittel zur Verfügung stellen wird.

3. Zwei übergeordnete Herausforderungen der Umsetzung des Innenentwicklungsziels: a) die fehlende Definition und b) die zunehmende Komplexität.

These 2: Die wirksame Umsetzung der «Siedlungsentwicklung nach innen» gelingt nur, wenn kommunale Planer:innen ein politisch-strategisches

Verständnis dafür entwickeln, was «Innenentwicklung» genau ist (und was nicht) und wie sie die mit dieser Planungsaufgabe verbundene zunehmende Komplexität handhaben können.

Eine solche Strategie beinhaltet unter anderem, dass kommunale Planer:innen (a) eine klare Begriffsdefinition von Innenentwicklung einführen und dieser folgen, und (b) für die Komplexität der sozio-politischen Strukturen (Grundeigentumsverhältnisse, Dienstbarkeiten, umweltrechtliche Anforderungen, Miteigentum/Stockwerkseigentum, ggf. Notwendigkeit einer Baulandumlegung u.a.), in welche die Umsetzung der Innenentwicklung eingreift, sensibilisiert sind. Nur so können sie massgeschneiderte und ortsspezifische Lösungen für die effektive Umsetzung des Innenentwicklungsziels entwickeln. Ansonsten bleibt die Umsetzung des politischen Ziels mit der aktuellen Praxis verfehlt.

Am 3. März 2013 nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die Revision des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes mit 62.9 % an. Zentraler Baustein dieser ersten Teilrevision war Artikel 1^{abis}, der alle Schweizer Kantone und Gemeinden fortan gesetzlich dazu verpflichtete, ihre Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (auch genannt Innenentwicklung oder Verdichtung (Debrunner 2022)). Seither erschienen zahlreiche Fachartikel (Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2017) und wissenschaftliche Publikationen (Gerber 2016; Hengstermann, Gerber 2015; Lüdi, Wälty 2020; Ruch 2015), die der eidgenössischen Raumplanung einen Paradigmenwechsel attestieren. Gemeinsamer Tenor darin ist: Das Bauen auf der grünen Wiese – das die Schweizer Raumplanung bis zu den 2000er Jahren dominiert hat – ist vorbei. Stattdessen gilt es für Kantone und Gemeinden die fortschreitende, jahrzehntelange Zersiedlung der Schweiz über die Innenentwicklung zu stoppen. Anstatt offene Landschaften mit Siedlungsfleckenteppichen zu verbauen und Boden als natürliche Ressource unkoordiniert zu verbrauchen, gilt es seit dem 1. Mai 2014 (Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes (RPG I)) das Innenentwicklungsprinzip gezielt zu fördern (Debrunner 2022).

Es sind jedoch bei genauerer Betrachtung mindestens zwei übergeordnete, sich gegenseitig bedingende Herausforderungen der Umsetzung des Innenentwicklungsziels erkennbar:

(1) Die Definitionsfrage: Die erste Herausforderung ist, dass in vielen Staaten nicht klar ist, was mit Innenentwicklung gemeint ist. So

auch in der Schweiz. Weder das eidgenössische Raumplanungsgesetz noch die kantonalen Richtpläne liefern eine genaue Definition zur verfügbaren Siedlungs- bzw. Wohnflächennutzung in m² pro Einwohner:in unter dem Paradigma der Innenentwicklung. Entsprechend kann Siedlungsentwicklung nach innen vieles bedeuten, darunter a) eine Schliessung von unbebauten Baulücken innerhalb der Gemeindegrenzen (Baulandmobilisierung), b) die Zunahme der gebauten Geschossflächen auf einer Parzelle (bauliche Dichte) oder c) eine Erhöhung der Anzahl Personen, die auf einer bestimmten Fläche wohnen oder arbeiten (Nutzungsdichte). Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen jedoch deutlich, dass eine klare Definition des Begriffs bzw. des Prozesses der Siedlungsentwicklung nach innen sowie der Messung bzw. des Controllings davon zentral wäre. Nur so lassen sich Probleme quantifizieren und Fortschritte messen. Denn während die einen unter der Zielsetzung der Innenentwicklung im Sinne der Erhöhung der baulichen Dichte weiter bauen (Martel, 2023), um das zukünftige Bevölkerungswachstum aufzufangen, sind andere der Überzeugung, dass eine effiziente und nachhaltige Ressourcennutzung nur über eine Erhöhung der Nutzungsdichte gelingen kann (Späth 2021; Schneider 2022) – indem jeder einzelne weniger Ressourcen und dementsprechend auch weniger Wohnfläche pro Kopf verbraucht (Bibby et al. 2020). Die Nutzungsdichte (Anzahl Personen pro m² Bruttogeschosswohnfläche (BGF) des Gebäudes) ist nach Meinung vieler Raumplanungsexpert:innen – und so auch der Planungswissenschaft (Boyko, Cooper 2011; Broitman, Koomen 2015; Touati-Morel 2015) – der zentrale Indikator dafür, ob wir auf einem ökologisch-nachhaltigen und ressourceneffizienten Weg sind oder nicht. Ein Blick in die Schweizer Statistik zeigt hier deutlich: Seit 2012 ist die Wohnfläche pro Kopf schweizweit um +3.5 % auf 46.6 m² gestiegen (BFS 2022a). Das geht soweit, dass laut Bundesamt für Statistik (BFS) im Jahr 2021 über die Hälfte aller Haushalte in der Schweiz (54 %) in einer «sehr geräumigen» Wohnung mit zwei oder mehr Zimmern pro Person lebte (BFS 2022c). Gegenüber 1970 ist das ein Anstieg in dieser Kategorie um +26 % (ebd.). Ist die oft thematisierte «preisgünstige Wohnungsknappheit» (Balmer, Gerber 2018) somit eigentlich eine Flächenverfügbarkeitsproblematik und nicht – wie häufig argumentiert (Martel 2023) – das Resultat fehlender Neubauangebote? Dieser Frage gehen wir in Kapitel 3 nach.

(2) **Die Komplexitätsfrage:** Die Umsetzung des Innenentwicklungsziels bedingt, zweitens, den Umgang mit zunehmender Komplexität: Immer mehr Nutzungen – Wohnen, Arbeiten, Industrie, Gewerbe etc. – müssen auf eng(st)em Raum unterkommen. Die Interessen unterschiedlicher Akteure – z.B. von Mieter:innen, Unternehmer:innen, Arbeitnehmer:innen – prallen aufeinander. Gleichzeitig leben in bestehenden Siedlungsgebieten bereits Bewohner:innen. Viele der verfügbaren Bauzonenreserven sind bereits überbaut (Nebel et al. 2017). Das wiederum bedeutet, dass Planer:innen sich mit Aspekten befassen müssen, die bei der klassischen Siedlungserweiterung nicht vorhanden sind: Mit bestehenden Gebäuden, Strassen, Menschen, wirtschaftlichen Strukturen, aber insbesondere auch planungsrechtlichen Voraussetzungen. Im bestehenden Siedlungsgebiet (anders als z.B. auf der grünen Wiese oder «planner's paradise» (Faludi, van der Valk 1994)) gibt es oft komplexe Strukturen mit differenzierten baurechtlichen Festlegungen, mit kleinteiliger Parzellierung und einer Vielzahl von Eigentümer:innen. Verdichtungspotenziale entstehen also in Räumen, bei denen öffentliche Interessen (u.a. Verhinderung der Zersiedlung, Umsetzung der Innenentwicklung) und Interessen von Privaten (Gewinnmaximierung, Eigentumsgarantie) aufeinanderstossen. Die jeweiligen Interessen können kohärent sein – können sich aber auch konträr gegenüberstehen. Solche Situationen machen die Umsetzung des Verdichtungsziels zwischen unterschiedlichen Beteiligten höchst umstritten, politisch und *de facto* zur Governancefrage – also der Art und Weise, wie unterschiedliche Beteiligte ihre Zuständigkeiten und Befugnisse wahrnehmen und ihre Ziele strategisch durch- und umzusetzen wissen (Debrunner 2021). Kommunale Planer:innen sind sowohl hinsichtlich (a) der Definitions- als auch (b) der Komplexitätsfrage (Governance) verstärkt gefordert, wenn sie Innenentwicklungsziele wirksam umsetzen sollen.

4. Ein genauerer Blick auf zwei Ressourcennutzungssysteme: die Wohnungs- und die Nachhaltigkeitsfrage im Kontext der Innenentwicklung.

These 3: Das preisgünstige Wohnungsproblem ist kein Angebotsproblem, sondern ein Flächenverfügbarkeitsproblem. Das heisst in der Innenentwicklungspraxis liegt es nicht an der Anzahl an (Neubau-)

Wohnungen, die benötigt würden, um die Mietpreisentwicklung zu dämpfen, sondern an der Verfügbarkeit der bereits bestehenden Wohnflächen.

So gibt es an Standorten mit hohem Nachfrage- und Wachstumsdruck oder in bestehenden Einfamilienhausgebieten viele bestehende Wohnungen, die leer stehen, via AirBnB vermietet, oder ineffizient genutzt werden. Das bedeutet: Bevor abgerissen und neu gebaut wird, sollte zuerst geprüft werden, wie bestehende Wohnflächen-Nutzungspotentiale optimal genutzt und v.a. verfügbar gemacht werden könnten, sodass mehr Personen auf gleicher Fläche – anstatt wie vielerorts heute ein bis zwei Personen pro Einfamilienhaus – wohnen. Dies beispielsweise durch eine Umnutzung oder Erweiterungen in der Form von Mehrgenerationenhäusern oder Umnutzungsprojekten von Büro- oder Dienstleistungsgebäuden zu Wohnungen.

In der Schweiz wohnen 58 % aller Bewohner:innen zur Miete oder Untermiete (BFS 2022b). Damit ist die Schweiz europäische Spitzenreiterin. In keinem anderen europäischen Staat ist der Anteil Mieter:innen derart hoch, weshalb die Schweiz auch in der internationalen wissenschaftlichen Literatur in diesem Zusammenhang gerne als «Land der Mieter:innen» (Lawson 2009) bezeichnet wird. In den 171 Schweizer Städten, in denen 75 % der Schweizer Wohnbevölkerung leben, ist der Anteil Mieter:innen nochmals deutlich höher und liegt durchschnittlich sogar bei rund 74 % (Schweizerischer Städteverband 2021).

Es gibt zwei zentrale Themen, die die Schweizer Debatte rund um eine effektive und nachhaltige Raumentwicklung seit Jahren massgeblich prägen – beide betreffen das Wohnen: *Erstens*, die steigenden Wohnraumkosten, insbesondere der Mieten seit den 2000er Jahren und die damit einhergehende soziale Exklusion und Verdrängung von einkommensschwachen Haushalten (Debrunner 2021; Wüest, Partner 2022; Kaufmann et al. 2023). Müssen einkommensschwache Personen aus der Stadt wegziehen, ist das nicht nur aus Gründen der sozialen Segregation, der Polarisierung oder der fehlenden städtischen Vielfalt (Lees et al. 2008) problematisch, sondern auch, weil einkommensschwache Personen in der Tendenz Berufe der Grundversorgung ausüben – Berufe im Gesundheits- und Dienstleistungsbereich wie Krankenhäusern, Hotels, in der Gastronomie und im Einzelhandel. Wohnen diese Arbeitnehmer:innen zu weit weg, um auch zur Früh- oder Spätschicht pünktlich an ihrem Ar-

beitsplatz zu erscheinen, hat das erhebliche Konsequenzen für die Funktionalität unserer Städte und der Gesellschaft, z.B. auf die damit verbundene Belastung des Verkehrssystems durch zunehmende Pendelbeziehungen. Die Verfügbarkeit von preisgünstigen Wohnungen in städtischen Zentren ist also nicht nur aus Gründen der sozialen Durchmischung zentral, sondern gerade und insbesondere auch aus Gründen der Sicherstellung des Funktionierens von Gesellschaft und Wirtschaft (Schönig et al. 2017).

Hinzu kommt, dass preisgünstige Mieten laut einer global angelegten Verdichtungsstudie von Wicki et al. (2022) einen wesentlichen Einfluss auf die «Akzeptanz» von Innenentwicklungsprojekten ausüben. Gehen Verdichtungsprozesse mit steigenden Mieten einher, akzeptiert die Bevölkerung diese in der Tendenz weniger und protestiert dagegen. Es kommt zu NIMBY (*not-in-my-backyard*) Protesten (Kübler 1995) und in der Folge zu langwierigen Planungs- und Bauverzögerungen, Einsprachen, komplizierten Baubewilligungsverfahren, Mietschlichtungsprozedere, Investitionsunsicherheiten und somit wirtschaftlichen Einbussen. Preisgünstige Mieten sind also ein, wenn nicht *der* zentrale Faktor, dass die Umsetzung der Innenentwicklung überhaupt gelingen kann.

Und *zweitens*, die Nachhaltigkeitsdebatte rund um den Verbrauch natürlicher Ressourcen und die damit verbundene Frage, wie zukünftig gebaut, abgerissen, renoviert und gewohnt werden soll. Nebst dem steigenden Wohnflächenverbrauch pro Kopf (siehe Kapitel 3), gibt es mindestens drei weitere ökologische Dilemmata, die im Zuge der Innenentwicklung zugekommen haben: Erstens werden aufgrund der erhöhten Ersatzneubautätigkeit (als effiziente Umsetzungsform der Innenentwicklung (Jehling et al. 2018; Götze, Jehling 2022; Kaufmann et al. 2023) gerade in Zentren immer häufiger Gebäude der 1980er und 1990er Jahre abgerissen, die noch in einem voll funktionsfähigen oder gar in einem bereits sanierten Zustand sind (siehe z.B. Brunaupark Zürich (Debrunner et al. 2022)). Gleichzeitig führen Neubauten zu steigenden Mieten und verschlechtern unseren ökologischen Fussabdruck. Zweitens geraten ökologische Frei- und biodiverse Ausgleichsflächen, urbane Grünräume oder Parks im Zuge der Innenentwicklung immer mehr unter Druck – und drohen verloren zu gehen (siehe z.B. Familiengärten (Rohe 2009)). Drittens zeigt die Statistik, dass der Schweizer Bau- und Immobiliensektor in der Schweiz für rund

84 % der schweizweiten Abfälle und weltweit für 40 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich ist (Bundesamt für Umwelt (BAFU) 2022), weil die Produktion von (Bau-)Materialien, darunter Beton, aber auch der Abriss von Gebäuden und die Entsorgung des Bauschutts grosse Mengen (grauer) Energie erfordert bzw. vernichtet. Boden, Wohnraum, Grünflächen, Biodiversität, Energie – das alles sind natürliche Ressourcensysteme, die im Zuge des Klimaschutzes und der Adaption bei der Umsetzung des Innenentwicklungsziels effizienter genutzt werden müssen.

Es stellt sich die Frage, ob nicht beide Herausforderungen – die preisgünstige Wohnungs- und die Nachhaltigkeitsfrage – direkt miteinander zu tun haben, ja voneinander abhängig sind, gerade weil beide unumgänglich mit der Frage verknüpft sind, wie wir unseren Boden und damit verknüpfte Ressourcen in Zukunft nutzen? Denn ein Blick in die Statistik zeigt: Wir haben kein Angebotsproblem von neuen Wohnungen, sondern ein Flächenverfügbarkeitsproblem von bestehenden Wohnungen. Ein Wohnungsmehrangebot muss nicht zwingend über den Neubau realisiert werden, sondern es kann vielmehr über die stärkere Verfügbarkeit und den Zugang zu bestehenden Wohnflächen bereitgestellt werden. Zum Beispiel über eine effizientere Wohnflächennutzung von Einfamilienhäusern oder Eigentumswohnungen – welche rund 36 % des Gesamtwohnungsbestands der Schweiz ausmachen und in welchen Eigentümer:innen im Durchschnitt etwa 10 m² mehr Wohnfläche pro Kopf verbrauchen als Mietende (BFS 2018, 2022b):

Konkret beanspruchen in selbstgenutztem Eigentum lebende Personen pro Kopf 52.2 m² Wohnfläche – und somit +23 % mehr als ein:e durchschnittliche:r Mieter:in (pro Kopf 42.4 m²) und sogar +43 % als eine Genossenschaftler:in (pro Kopf 36.5 m²) (BWO 2017: 26)². Könnten gerade diese EFH-Strukturen mit vielen Zimmern, Umschwung, grossen Autoparkflächen und Garagen nicht effizienter, und somit im Sinne der effektiven Steuerung der Siedlungsentwicklung nach innen genutzt werden? Könnten hier Wohnkonzepte im Bereich des Mehrgenerationenwohnens oder von flexiblen generationenübergreifenden Wohnformen oder bauliche Massnahmen wie z.B. kompakte Grundrisse, Wohnraumteilungssysteme oder modulare Bauelemente zur Aufstockung oder zum Anbau an bestehende Gebäude (siehe z.B. «Kopfbau 118, Lagerplatz Winterthur») dem individuellen «Traum vom Einfamilienhaus» (Miller 2021) nicht Konkurrenz machen, ja sogar

zur Erfüllung dieses Traums beitragen? Wie können wir also bestehende Wohnflächen verfügbar machen, anstatt den Neu-/Ausbau des Wohnraumangebotes zu fördern? Wie können wir im Bestand wachsen, bei gleichzeitig effizienter Nutzung der Siedlungsflächen? Mit diesen Fragen befasst sich das nachfolgende Kapitel 5.

5. Ein altmodisch-progressiver Handlungsansatz: von der reaktiven Flächennutzungsplanung zur proaktiven kommunalen Bodenpolitik

These 4: Wohnen und Nachhaltigkeit sind Bodenfragen! Es braucht Gemeinden mit einer klaren bodenpolitischen und aktiven Raumentwicklungsstrategie, um (Wohn-)Raumentwicklung inklusiv, durchmischt und ökologisch-nachhaltig zu steuern.

Die kommunale Raumordnungspolitik der 2020er Jahre muss weg kommen von der reaktiven Flächennutzungsplanung, in welcher Planungsbehörden ausgelöst durch Bauvorhaben zunehmend professionell agierender privater Entwickler:innen Sondernutzungspläne aufstellen und Baubewilligungen erteilen. Stattdessen müssen Städte und Gemeinden künftig zur wirksamen Umsetzung des Innenentwicklungsziels den strategischen Planungsinstrumenten mehr Aufmerksamkeit schenken und eine proaktive Bodenpolitik betreiben. Das erfordert nicht nur die weitsichtige Einführung neuer Planungsinstrumente und die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen, sondern auch die strategische und taktische Aktivierung bereits bestehender Instrumente, insbesondere auch die Vergabe von städtischen Parzellen im Baurecht im Sinne einer aktiven Bodenpolitik.

Soziale Themen wie die Frage preisgünstigen Wohnens und ökologische Themen wie die nachhaltige Ressourcennutzung von Energie, Baumaterialien oder Flächen sind unmittelbar miteinander verknüpft und repräsentieren im Kern eine «Bodenfrage» (Debrunner et al. 2020). Schaffen wir es nicht, Innenentwicklung in eine Richtung zu steuern, die zu einer Abnahme des Wohnflächenkonsums pro Kopf führt, werden mehr Wohnungen gebaut, in denen aber nicht mehr Personen leben (Götze, Jehling 2022). Wird der Neubau über Abriss und Ersatzneubau gezielt gefördert (wie in der Vernehmlassung zur Neuauflage des CO₂ Gesetzes, Art.9^{bis}, debattiert wurde (Schweizerischer

Bundesrat 2022)) anstatt Bestandsliegenschaften umzunutzen, zu sanieren oder zu erweitern, hat das erhebliche Auswirkungen auf den Verbrauch von grauer Energie und somit eine direkte negative Auswirkung auf eine sozial- und ökologisch-nachhaltige Stadtentwicklung.

Kantone und Gemeinden können aber aktiv in inklusives Wohnen und die Förderung von ökologischer Nachhaltigkeit Einfluss nehmen. Dafür müssen sie aber wissen, wie Innenentwicklung unter komplexen Bedingungen wie den vorhandenen kleinteiligen Eigentumsstrukturen, multiplen Interessen unterschiedlicher Beteiligter, formellen Rahmenbedingungen oder widersprüchlichen Nutzungskonflikten funktioniert. Während es früher – auf der grünen Wiese – genügte, die Fläche einzuzonen und das Baugesuch gutzuheissen, reicht diese reaktive Haltung im Zuge der Siedlungsentwicklung nach innen nicht mehr, um die verschiedenen Interessen in Einklang zu bringen. Stattdessen muss die öffentliche Hand selbst zu einer strategischen und proaktiven Akteurin der Raumentwicklung werden. Das dazu notwendige Instrumentarium ist vorhanden. Es muss von den Gemeinden aber gezielt angewandt, aktiviert und geschickt kombiniert werden. Drei Beispiele:

(1) Die Bau- und Zonenordnung gehört zum klassischen Instrumentarium der kommunalen Planung. Der Aufbau der Raumplanung in der Schweiz erlaubt es den Gemeinden grundsätzlich, dieses Instrument kreativ(er) zu nutzen. Mit der nötigen Unterstützung an der Wahlurne steht es ihnen frei beispielsweise «Quoten für preisgünstigen Wohnraum bei Ersatzneubau» (vgl. 1C_441/2018) und «Abrissregulationen» (ähnlich Hochhausbestimmungen) in der Bauordnung festzulegen, «Zonen für Mehrgenerationenwohnen» oder «Experimentierzonen» im Nutzungszonenplan auszuweisen. Warum nicht auch «Nachhaltigkeitszonen» oder «Biodiversitätszonen» erlassen, wo ökologische Themen gezielt den Vorrang gegenüber dem quantitativen Ausbau des Wohnraumangebotes erhalten, in denen Baubewilligungen nur gesprochen werden, wenn Eigentümer:innen nachweisen, dass sie die Wohnfläche in m² pro Kopf senken, sie zusätzliche ökologische und biodiverse Ausgleichsflächen schaffen, und das Baugesuch den Richtlinien von Netto-Null entspricht? Denn trotz der verfassungs- und zivilrechtlich stark geschützten Schweizer Eigentumsgarantie (Art. 26, 36 BV; Art. 641 ZGB), können Einschränkungen im Eigentumsrecht unter bestimmten Umständen zulässig sein, sofern sie durch ein überwiegendes öffentli-

ches Interesse gerechtfertigt sind. Im Falle von Zonenplanänderungen, die auf Nachhaltigkeit und Biodiversität ausgerichtet sind, könnte die Gemeinde beispielsweise argumentieren, dass solche Massnahmen notwendig sind, um die Umwelt zu schützen und die langfristige Lebensqualität der Gemeinde zu verbessern. So kann den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts durchaus mit den bewährten Instrumenten des 20. Jahrhunderts begegnet werden.

(2) Mit dem Mehrwertausgleich beinhaltet das Schweizer Planungssystem gar ein Instrument zur Abschöpfung planungsbedingter Wertsteigerungen, wie sie in diesem Umfang in anderen nationalen Planungssystemen nicht vorhanden ist – wenn nicht die öffentliche Hand direkt als Bodeneigentümerin auftritt, wie das bspw. in den Niederlanden oder in skandinavischen Städten vielfach der Fall ist. Trotz aller Kritik über die konkrete Ausgestaltung des Art. 5 RPG, so bedeutet die Regel auch, dass ein eigenes Budget für die Raumplanung geschaffen wird, welches wiederum in planerische Massnahmen (z. B. von Kompensationszahlungen bei Auszonungen, über Wohnumfeldgestaltung bis zu Abrissprämien) investiert werden kann.

(3) Letztlich müssen kommunale Planer:innen auch über ihre eigene Disziplin hinaus denken. Wer nur das Raumplanungsgesetz betrachtet, verkennt die Möglichkeiten, die das im Zivilgesetzbuch privatrechtlich geregelte Baurecht bereit hält (Gerber et al. 2017). Beispielsweise können Gemeinden selbst zu Grundeigentümerinnen werden und an strategisch-wichtigen Orten gezielt Land sichern. Das kostet als Erstinvestition zwar viel, zahlt sich aber mit einem langfristigen Blick auf die Gemeindeentwicklung aus – *politisch*, weil auf diese Weise die Zielsetzungen effektiv – das heisst ohne rechtlichen Widerstand oder Blockaden der Grundeigentümerschaft – erreicht werden können, aber auch *finanziell*; immerhin refinanzieren sich Landinvestitionen sowohl durch die Rückführung des planungsbedingten Mehrwerts, die marktbedingte Wertsteigerung von Boden im Gemeindeeigentum, als auch durch kontinuierliche Steuereinnahmen von neuen Zuzüger:innen sowie den Erhalt des lokalen Gewerbes und von Arbeitsplätzen. Denn zeigt eine Gemeinde, dass sie selbst bereit ist zu investieren, trägt dies zur Attraktivität und zur Dynamik des Standorts bei, z. B. durch den Bau von Schulen, einer attraktiven Zentrumsentwicklung, öffentlicher Infrastruktur in Parkanlagen oder Investitionen in neue Mobilitätsformen. Das zieht junge Zuziehende an, hat eine positive Ausstrahlungskraft und Signalwirkung

gegenüber privaten Investor:innen, stärkt den lokalen Wirtschaftsstandort und sichert somit Arbeitsplätze. Zudem reduzieren sich die Kosten, wenn die Gemeinde das Land kauft und dieses danach aber im Baurecht an Private oder gemeinnützige Wohnbauträger:innen abgibt. Die Gemeinde kann in diesem Fall die Baukosten des Gebäudes von mehreren Hunderttausend Franken auf den Baurechtsnehmenden übertragen. Je nach Konditionen des Baurechtsvertrags kann die Kommune auch eine jährliche Pacht oder eine Einmalzahlung verlangen, was wiederum ihre Einnahmen erhöhen würde. Insgesamt kann eine grobe Schätzung der Kostenreduktion durch die Vergabe des Baurechts (im Vergleich zur Selbstbebauung) bei einer Dauer von 99 Jahren bei etwa 30 bis 50 % des Kaufpreises liegen, je nach den spezifischen Umständen des Einzelfalls (DV, BBSR 2019).

Das Beispiel deutscher Städte zeigt hier eindrücklich, dass der Einsatz des Baurechts so weit gehen kann, dass Kommunen Boden in Einfamilienhausgebieten kaufen und diesen danach im Baurecht an junge Familien oder in Industriegebieten an kleine und mittlere Unternehmen abgeben (Guelton, le Rouzic 2018). Aus der Perspektive der Landnutzer:innen fallen so die Kosten für Grund und Boden nicht als einmaliger Tsunami zu Nutzungsbeginn, sondern als kleine, kontinuierliche Belastung über die gesamte Nutzungsdauer an. Den Gemeinden eröffnen sich dadurch eine Reihe von Vorteilen, die von kontinuierlichen Finanzzuflüssen über die gezielte Unterstützung einkommensschwacher Gruppen oder Kleinunternehmen bis zur langfristigen Sicherung der Raumentwicklung reichen. Sprich: die Gemeinden erhalten dadurch eine Möglichkeit, die Raumentwicklung präziser zu steuern. Die Innenentwicklung lässt sich damit zielgerichtet erreichen.

Allen Punkten gemeinsam ist, dass kommunale Planungsbehörden – sowohl in der Schweiz aber auch in anderen Ländern, in denen Innenentwicklung ein explizites politisches Ziel darstellt – aktiver werden müssen. Die Siedlungsentwicklung nach innen gibt die Prozessrichtung vor, wie und wo in Zukunft gebaut werden soll: innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen und zur Eindämmung von Zersiedlung. Damit leistet die Einführung des Innenentwicklungsziels einen evidenten Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit, hingegen nur wenn der Prozess im Sinne einer Reduktion des natürlichen Ressourcenverbrauchs pro Kopf (u. a. von Boden, Wohnfläche, CO₂-Emissionen, Energie) umgesetzt wird (Gerber, Nahrath 2013). Das be-

trifft bei der Innenentwicklung insbesondere das Wachstum und Bauen im Bestand, wo Ersatzneubau gegenüber Sanierung oder Umnutzung bis anhin bevorzugt wurde – obwohl es mit einem deutlich höheren Energie- und Materialverbrauch pro Kopf einhergeht. Gleichzeitig steigen mit der Verdichtung durch Ersatzneubau am selben Standort die Mieten, weil Wohnungen nach Abriss und Neubau mit höherem Preis neuvermietet werden. Bestehende Bewohner:innen müssen aus ihrer bisherigen Wohnung ausziehen und können sich die Mieten in den Ersatzneubauten nach der Verdichtung nicht mehr leisten. Im Kanton Zürich verdienen Haushalte in Ersatzneubauten denn auch durchschnittlich CHF 3623 pro Jahr mehr als Bewohner:innen in den zuvor abgerissenen Häusern (Kaufmann et al. 2023). Innenentwicklung – ein ursprünglich ökologischer Kerngedanke – steht in dieser Form im Widerspruch zu Zielen der Nachhaltigkeit wie sozialer Zusammenhalt, Kohäsion und Durchmischung. Kurzum: Schweizer Gemeinden müssen sich unter den gegebenen räumlichen Voraussetzungen und dem Paradigma der Innenentwicklung mehr denn je vergegenwärtigen, dass sie die Erreichung von Zielen wie bezahlbarer Wohnraum oder ökologische Nachhaltigkeit nur steuern können, wenn sie a) entweder Planungsinstrumente anwenden, die weitreichend in die Rechte Privater eingreifen, oder b) sie selbst zu privat-handelnden Akteuren werden.

Damit verbunden geht einher, dass eine aktivere Rolle der öffentlichen Hand mit einer grösseren Verantwortung einher geht. Entsprechend wird es auf die demokratischen Kontrollmechanismen ankommen, die Kombination von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Herangehensweise des Staates legitim einzusetzen und Konflikte zu vermeiden (*double-hat* Problematik).

Die zugrundeliegenden Vorschläge sind dabei keineswegs neu. Ebenezer Howard gilt als eine der wichtigsten Figuren bei der Gründung der modernen Raumplanung – vielfach wird sein Schaffen jedoch unzutreffend auf die städtebaulichen Aspekte seiner Gartenstadt reduziert. Tatsächlich beinhaltet seine Vision von «Cities of Tomorrow» ein umfangreiches Regelwerk, welches wir heute als genossenschaftliche Governancestruktur bezeichnen würden (Howard 1898). Auch Henry George (1879) und Hans Bernoulli (1946) haben sich an der planerischen Debatte über den Umgang mit Boden und Bodenwerten beteiligt (Gerber et al. 2018; Halleux et al. 2022) und sich für eine aktive und strategische Bodenpolitik zugunsten einer

nachhaltigen und inklusiven Wohnraum- und Innenentwicklung ausgesprochen.

Zusammenfassend beschäftigt sich dieser Artikel mit einem aktuellen Thema der Schweizer Raumplanung: der Umsetzung des Innenentwicklungsziels (Art.1 RPG) auf kommunaler Ebene. Die Schweizer Raumplanungspraxis der 2010er Jahre ist aufgrund vielfältiger Nutzungsinteressen, begrenzter Baulandreserven, komplizierter Eigentumsstrukturen und zunehmender Urbanisierungstendenzen komplexer geworden. Das stellt auch kommunale Planungsbehörden, welche aber oft über begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, vor grosse Herausforderungen. Um die Siedlungsentwicklung nach innen dennoch gezielt zu steuern, stellen wir anhand von vier Thesen mögliche strategische Interventionsformen für Gemeinden vor. Diese sollen kantonalen und kommunalen Planungsbehörden als Anregung und Inspiration dienen und setzen auf unterschiedlichen Ebenen an: (1 These) auf einer politisch-systemorientierten (Entscheidungs- und Kompetenzstrukturen; Finanz- und Personalmittel); (2 These) auf einer prozessual-definitionstechnischen (Definition und Messbarkeit von Innenentwicklungsprozessen); (3 These) auf einer strategisch-fachplanerischen (Erkennen von Zusammenhängen zwischen sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeitsthemen; Lang- und Weitsichtigkeit von Investitionen); und (4 These) auf einer aktiv-bodenpolitischen (Einführung und/oder gezielte Aktivierung von Raumplanungsinstrumenten zur Erreichung definierter-politischer Ziele) Ebene.

Anmerkungen

- 1 Espace Suisse ist der «Schweizerische Verband für Raumplanung».
- 2 Durchschnittlich beträgt die gesamte Wohnfläche in selbstgenutztem Eigentum 133 m² – und somit +15 % mehr als in einer Mietwohnung (durchschnittlich 87 m²) (BWO 2017).

Referenzen

- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. (2017): The impact of government outsourcing on public spending: Evidence from European Union countries. *Journal of Policy Modeling*, 39(2); <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.01.007>.
- ARAGÃO, J.P.S.; FONTANA, M.E. (2022): Outsourcing Strategies in Public Services under Budgetary Constraints: Analysing Perceptions of Public Managers. *Public Organization Review*, 22(1); <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00517-5>.
- ARNSTEIN, S.R. (1969): A Ladder Of Citizen Participation, Sherry Arnstein. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), S. 216–224; <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- BALMER, I.; GERBER, J.D. (2018): Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy. *Housing Studies*, 33(3), S. 361–385; <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1344958>.
- BARBIER, E. (1987): *The Concept of Sustainable Economic Development*. Cambridge University Press.
- BERNHARD, H. (1920): *Die Förderung der Innenkolonisation durch den Bund. Grundlagen zu einem Eidgenössischen Siedlungsgesetz (Gutachten erstattet an das Schweizerische Volkswirtschaftsdepartement)*. Rascher.
- BERNOULLI, H. (1946): *Die Stadt und ihr Boden* (2. Ausg.). Verlag für Architektur AG.
- BFS (2022a): *Flächenverbrauch*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/flaechenverbrauch.html>.
- BFS (2022b): *Mieter/Eigentümer*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/mieter-eigentuemer.html>.
- BFS (2022c): *Wohndichte*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/wohnverhaeltnisse/wohndichte.html>.
- BIBBY, P.; HENNEBERRY, J.; HALLEUX, J.M. (2020): Under the radar? ‘Soft’ residential densification in England, 2001–2011. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 47(1), S. 102–118; <https://doi.org/10.1177/2399808318772842>.
- BOVET, J.; REESE, M.; KÖCK, W. (2018): Taming expansive land use dynamics – Sustainable land use regulation and urban sprawl in a comparative perspective. *Land Use Policy*, 77, S. 837–845; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.024>.
- BOYKO, C.T.; COOPER, R. (2011): Clarifying and re-conceptualising density. *Progress in Planning*, 76(1), S. 1–61; <https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.07.001>.
- BROITMAN, D.; KOOMEN, E. (2015): Residential density change: Densification and urban expansion. *Computers, Environment and Urban Systems*, 54, S. 32–46; <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2015.05.006>.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE) (2017): Paradigmenwechsel in der Raumplanung – Herausforderung qualitätsvolle Innenentwicklung. *Forum Raumentwicklung*, 3.
- BUNDESAMT FÜR UMWELT (BAFU) (2022): *Abfall und Rohstoffe: Das Wichtigste in Kürze*. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/inkuerze.html>.

- DEBRUNNER, G. (2021): *The Business of Densification. Coping with Social Challenges in Housing under Scarce Land Use Conditions*. Bern University.
- DEBRUNNER, G. (2022): Gentrifizierung – eine Vertiefung. In HANNEMANN, C.; HILTI, N.; REUTLINGER, C. (Hrsg.), *Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung*. Fraunhofer IRB Verlag, S. 327–339.
- DEBRUNNER, G.; HENGSTERMANN, A.; GERBER, J.-D. (2020): Die Wohnungsfrage ist eine Bodenfrage. In SCHÖNIG, B.; VOLLMER, L. (Hrsg.), *Wohnungsfragen ohne Ende?!* transcript Verlag, S. 49–68; <https://doi.org/https://doi.org/10.14361/9783839445082-003>.
- DEBRUNNER, G.; JONKMAN, A.; GERBER, J. D. (2022): Planning for social sustainability: mechanisms of social exclusion in densification through large-scale redevelopment projects in Swiss cities. *Housing Studies*, 0(0), S. 1–21; <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2033174>.
- DEMBSKI, S.; DUNNING, S.; HARTMANN, T.; HENGSTERMANN, A. (2020): Introduction: Enhancing the understanding of strategies of land policy for urban densification. *Town Planning Review*, 91(3), S. 209–216.
- DEVICCHI, L. U. (2016): *Zwischenstadtland Schweiz. Zur politischen Steuerung der suburbanen Entwicklung in Schweizer Gemeinden*. transcript Verlag.
- DV (DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG E.V.); BBSR (BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG) (2019): *Kommission nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen*. 1–111.
- FALUDI, A.; VAN DER VALK, A. (1994): *Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century* (GeoJournal Library, 28). Kluwer.
- GEORGE, H. (1879): *Progress and Poverty*. <http://www.henrygeorge.org/pchp19.htm>.
- GERBER, J.-D.; NAHRATH, S. (2013): *Beitrag zur Entwicklung eines Ressourcenansatzes der Nachhaltigkeit*. Bern: University Press.
- GERBER, J.-D. (2016): The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland – evidence from practice. *Planning Theory and Practice*, 17(2), S. 192–209; <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1161063>.
- GERBER, J.-D.; NAHRATH, S.; HARTMANN, T. (2017): The strategic use of time-limited property rights in land-use planning: Evidence from Switzerland. *Environment and Planning A*, 49(7), S. 1684–1703; <https://doi.org/10.1177/0308518X17701916>.
- GERBER, J.-D. (2016): The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland – evidence from practice. *Planning Theory and Practice*, 17(2), S. 192–209; <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1161063>.
- GERBER, J.-D.; DEBRUNNER, G. (2022): Planning with power. Implementing urban densification policies in Zurich, Switzerland. *Land Use Policy*, 123, 106400; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106400>.
- GERBER, J.-D.; HARTMANN, T.; HENGSTERMANN, A. (2018): *Instruments of Land Policy*. Routledge; <https://doi.org/10.4324/9781315511658-3>.
- GÖTZE, V.; JEHLING, M. (2022): Comparing types and patterns: A context-oriented approach to densification in Switzerland and the Netherlands. *Urban Analytics and City Science*, 0(0), S. 1–15; <https://doi.org/10.1177/23998083221142198>.
- GRAMS, A.; NEBEL, R. (2013): Nutzungsreserven und -potenziale für die Siedlungsentwicklung nach innen: Eine Auslegeordnung und aktuelle Forschungsprojekte in der Schweiz. *disP – The Planning Review*, 49(2), S. 28–38; <https://doi.org/10.1080/02513625.2013.826535>.
- GRIFFEL, A. (2017): *Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen*.
- GRIFFEL, A. (2018): Die Harmonisierung der Baubegriffe – ein Schlag ins Wasser. *AJP/PIA*, 10, S. 1222–1234.
- GUELTON, S.; LE ROUZIC, V. (2018): Long-term land leases in France. In GUELTON, S.; LE ROUZIC, V., *Instruments of Land Policy*. Routledge, S. 248–259; <https://doi.org/10.4324/9781315511658-31>.
- HALLEUX, J.-M.; HENDRICKS, A.; NORDAHL, B.; MALIENE, V. (Hrsg.) (2022): *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich; <https://doi.org/10.3218/4147-7>.
- HENGSTERMANN, A.; GERBER, J.-D. (2015): Aktive Bodenpolitik – Eine Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes. *Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB)*, 6, S. 241–250.
- HOWARD, E. (1898): *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform* (Swan Sonnenschein & Co.). In HOWARD, E.; OSBORN, F. J.; MUMFORD, L., *Garden Cities of To-Morrow*. London: Routledge; <https://doi.org/10.4324/9780203716779>.
- JEHLING, M.; HECHT, R.; HEROLD, H. (2018): Assessing urban containment policies within a suburban context – An approach to enable a regional perspective. *Land Use Policy*, 77, S. 846–858; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.10.031>.
- KAUFMANN, D.; WITTEW, S. (2019): Business centre or bedroom community? The development of employment in small and medium-sized towns. *Regional Studies*, 53(10), S. 1483–1493; <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1585529>.
- KAUFMANN, D., LUTZ, E., KAUER, F., WEHR, M. UND WICKI, M. (2023): Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz. Bericht ETH Zürich. DOI: 10.3929/ethz-b-000603229.
- KÜBLER, D. (1995): Problèmes de mise en œuvre de la politique sociale en milieu urbain: l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogues. *Swiss Political Science Review*, 1(4), S. 99–120.

- LAWSON, J. (2009): The transformation of social housing provision in Switzerland mediated by federalism, direct democracy and the urban/rural divide. *European Journal of Housing Policy*, 9(1), S. 45–67; <https://doi.org/10.1080/14616710802693599>.
- LE BIVIC, C.; MELOT, R. (2020): Scheduling urbanization in rural municipalities: Local practices in land-use planning on the fringes of the Paris region. *Land Use Policy*, 99; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105040>.
- LEES, L.; SLATER, T.; WYLY, E. (2008): *Gentrification*. Routledge.
- LEHMBRUCH, G. (2019): Sub-Federal State-Building and the Origins of Federalism: A Comparison of Austria, Germany and Switzerland. In *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*; https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0_20.
- LOEPFE, M.; EISINGER, A. (2016): Planungskultur in action: Eine komplexitätstheoretische und praxisorientierte Annäherung an Planungskultur. *disP – The Planning Review*, 52(4), S. 43–54; <https://doi.org/10.1080/02513625.2016.1273667>.
- LÜDI, M.; WÄLTJ, S. (2020): Vollzug der haushälterischen Bodennutzung in der Schweiz. *disP – The Planning Review*, 56(1), S. 32–43; <https://doi.org/10.1080/02513625.2020.1756626>.
- MARTEL, A. (2023): Drohende Wohnungsknappheit: Wer die Hauptschuldigen sind. *NZZ online*; <https://www.nzz.ch/wirtschaft/drohende-wohnungsknappheit-wer-die-hauptschuldigen-sind-ld.1728229?reduced=true> (Zugriff am 6. April 2023).
- MCLEOD, S.; SCHAPPER, J. H. M. (2020): Understanding Quality in Planning Consultancy: A Review and Synthesis of the Literature. *Journal of Planning Education and Research*; <https://doi.org/10.1177/0739456X20943928>.
- MEILI, A. (1967): *Gedanken eines zornigen alten Mannes*. gta Archiv.
- MILER, O. (2021): Der Traum vom Eigenheim – und was du darüber wissen solltest. *Watson Online*; <https://www.watson.ch/wirtschaft/leben/591275313-moneytalks-der-traum-vom-eigenheim-und-was-du-darueber-wissen-solltest>.
- NEBEL, R.; HOLLENSTEIN, K.; DI CARLO, G.; NIEDERMAIER, M.; SCHOLL, B. (2017): *Schweizweite Abschätzung der Nutzungsreserven 2017*; <https://doi.org/10.3218/3883-5>.
- ROHE, E. (2009): *Wie kann der Freiraum dem Siedlungsdruck standhalten? Entwicklung eines Kriterienkataloges zur ersten Analyse Edda Rohe* [MAS Raumplanung, ETH Zürich]; http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/thesis_eddarohe.pdf.
- RUCH, A. (2015): *Revision Raumplanungsgesetz 2014. Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?* Schulthess Juristische Medien.
- SCHNEIDER, J. (2022): *Countdown 2030. Fertig Mit Dem Abrisswahn – Zukunftsfähig Bauen Jetzt*; <https://countdown2030.ch/home/>.
- SCHOLL, B.; SIEVERTS, T.; NATRUP, W. (2017): Neue Ansätze in der Planungspraxis schaffen. *disP – The Planning Review*, 53(1), S. 75–81; <https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1316562>.
- SCHÖNIG, B.; KADI, J.; SCHIPPER, S. (2017): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. transcript.
- Schweizerische Bundesverwaltung (2006): *Zur Harmonisierung der Planungs- und Baubegriffe*. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/640.pdf>.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2022): *Klimapolitik: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum revidierten CO₂-Gesetz*. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-90389.html>.
- SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND (2021): *Statistik der Schweizer Städte*. www.stadteverband.ch.
- SINDER, R. (2021): Urbane (Un-)Ordnung. *Die Verwaltung*, 54(2); <https://doi.org/10.3790/verw.54.2.157>.
- SPÄTH, W. (2021): Regionalplanungsdachverband Zürich und Umgebung RZU. Nutzungsdichte. Zugriff unter: <https://rzu.ch/news-publikationen/bauliche-verdichtung-nutzungsdichte> (Februar 2023).
- TOUATI-MOREL, A. (2015): Hard and Soft Densification Policies in the Paris City-Region. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), S. 603–612; <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12195>.
- VEIT, S. (2021): Die öffentliche Verwaltung im modernen Staat. *GWP – Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 70(1–2021); <https://doi.org/10.3224/gwp.v70i1.09>.
- WATSON, V. (2014): Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice*, 15(1), S. 62–76; <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866266>.
- WICKI, M.; HOFER, K.; KAUFMANN, D. (2022): Planning instruments enhance the acceptance of urban densification. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 119(38), S. 1–10; <https://doi.org/10.1073/pnas.2201780119>.
- WITTWER, S.; HOFER, K.; KAUFMANN, D. (2023): An urban take on sustainable development policies and corresponding positioning strategies. *Npj Urban Sustainability*, 3(1), 1; <https://doi.org/10.1038/s42949-022-00080-y>.
- WÜEST & PARTNER (2022): *Immo-Monitoring 2022*. <https://www.wuestpartner.com/ch-de/produkt/immo-monitoring-2022-2-fruehlingausgabe/>.

Dr. Gabriela Debrunner
Raumentwicklung und Stadtpolitik
HIL H 28.1
Stefano-Francini-Platz 5
8093 Zürich, Schweiz
gdebrunner@ethz.ch

Dr. Andreas H. Hengstermann
PostDoc, Schweizer National
Fonds (SNF)
Ulster University – Belfast Campus
Belfast, Vereinigtes Königreich
a.hengstermann@ulster.ac.uk