SBV
SSE
SSIC
Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impressaris-Constructurs

Schweizerischer Baumeisterverband, Postfach, 8042 Zürich

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
Sektion Bundesplanungen
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen

Versand per E-Mail an aemterkonsultation@are-admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Romana Heuberger
Senior Specialist Public Affairs

Direkt +41 58 360 76 36
romana.heuberger@baumeister.ch

Zürich, 04.04.2025

Konsultationsentwurf Raumkonzept Schweiz: öffentliche Mitwirkung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Konsultationsentwurf des Raumkonzeptes Schweiz Stellung zu nehmen.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) ist die gesamtschweizerische Berufs-, Wirtschafts- und Arbeitgeberorganisation des Bauhauptgewerbes mit über 23 Milliarden Umsatz und rund 90'000 Mitarbeitenden. Mit Sektionen in allen Kantonen vertritt der SBV die Interessen von mehr als 2'500 Bauunternehmen. Das Bauhauptgewerbe erwirtschaftet rund fünf Prozent der Schweizer Wertschöpfung (BIP). Der SBV ist die Organisation der Arbeitswelt für den Hoch- und Tiefbau und engagiert sich als Verbundpartner mit Bund und Kantonen für eine zukunftsorientierte Bildung. Als einer der grössten Sozialpartner der Schweiz setzt er sich für faire und wirtschaftliche Arbeitsbedingungen in der Branche ein.

Der Schweizerische Baumeisterverband SBV lehnt das Raumkonzept in der vorliegenden Form ab. Die Verbindlichkeit und somit die Wirksamkeit des Raumkonzepts sind unklar. Zudem fehlt dem Konzept die politische Legitimation. Jegliche Änderungen, welche die Entscheidungsfreiheit der Kantone und der Bauherren weiter einschränken, werden nicht unterstützt.

Das Konzept geht davon aus, dass die Verdichtung gut voranschreiten würde. Diese Annahme ist falsch. Im Gegenteil: Die vom RPG1 geforderte Innenverdichtung stellt die grösste und bislang vielerorts nicht gelöste raumplanerische Herausforderung dar. Es fehlen klare Aussagen dazu, wie diese – insbesondere in grossen Städten – effizient und effektiv umgesetzt werden kann und wie die raumplanerischen Grundlagen angepasst werden müssen, um gleichzeitig verlässlichere Rahmenbedingungen für die Bauwirtschaft zu schaffen. Dieser Thematik muss mehr Platz eingeräumt werden.

Ersatzneubauten sind das effizienteste Mittel, um mehr Wohnraum auf gleicher Fläche zu schaffen. Gemäss Stadt Zürich schaffen sie 60% mehr Wohnungen und es leben 87% mehr Menschen auf gleichem Raum. Zudem erlauben sie, durch Neuanordnung von Gebäuden auch attraktive Grünräume zu schaffen. Sie müssen Teil der Lösung zur attraktiven Innenverdichtung bleiben.

Gerne nimmt der SBV im Folgenden detailliert zum Raumkonzept Schweiz gemäss Konsultationsentwurf Stellung.

1.1. Grundsätzliches

Das revidierte RPG (1. Revision) trat am 1. Mai 2014 in Kraft, d.h. es ist seit über einem Jahrzehnt in Anwendung. Das RPG1 verlangte, dass die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach innen (SEin) «mobilisiert» werden, indem Baulücken gefüllt, Siedlungen verdichtet oder Industriebrachen umgenutzt werden. Die Grundaussage, dass die Innenentwicklung als Prinzip verankert sei (S. 7 des Entwurfs) und von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden räumlich differenziert umgesetzt werde, erachten wir als nichtzutreffend. Aus Sicht des SBV müsste derzeit vielmehr von einem eigentlichen «Verdichtungsversagen» gesprochen werden. Das überarbeitete Raumkonzept ist entsprechend bezüglich der raumpolitischen Herausforderungen gleichermassen zu realitätsfremd und zu visionär, während grundlegende Herausforderungen der heutigen Raumpolitik zu wenig oder gar nicht thematisiert werden.

1.2. Wirksamkeit des Raumkonzeptes unklar

Die Begründung, weshalb sich eine Aktualisierung des Raumkonzeptes aufdrängt, wird aus Sicht des SBV noch zu wenig klar dargestellt. Insbesondere fehlt eine Beurteilung der tatsächlichen Wirksamkeit des Raumkonzeptes unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung seit dessen Einführung im 2012. Die Prüfung der Wirksamkeit des Instruments ist unseres Erachtens zwingend, um daraus gezielt Handlungsfelder ableiten zu können. Aus den Handlungsfeldern sollen Ziele und Strategien adressiert werden. Die offenbar fehlende oder nicht ausgewiesene Analyse ist eine Schwachstelle des Konzepts. Denn nur so lassen sich die künftigen Herausforderungen zielgerichteter, zeitnaher und wirkungsvoller angehen.

Antrag

Wir beantragen, dass die Wirksamkeit des bereits bestehenden Raumkonzepts und die Frage, weshalb eine Aktualisierung nötig ist, analysiert wird. Daraus sollen die Handlungsfelder bzw. der tatsächliche -bedarf erkennbar werden. Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren – ohne deren Evaluation fehlt eine zentrale Grundlage des Dokuments.

1.3. Verbindlichkeit des Raumkonzepts muss geklärt werden

Aus Sicht des SBV ist unklar, welche Bedeutung dem Raumkonzept auf allen drei Staatsebenen zukommt. Kann beispielsweise dieses nationale Konzept kantonale und kommunale politische Entscheidungen übersteuern? Welche Vorgaben gelten, wenn sich nationale und kommunale Richtlinien widersprechen?

Das Konzept beteuert zwar seine Funktion als unverbindliches Leitdokument, andererseits wurden in der Vergangenheit raumplanerische Entscheidungen auf Basis des bestehenden Raumkonzepts begründet.

Schwache demokratische Legitimation

Der zunehmenden Bedeutung von nationalen Grundkonzepten, wie dem vorliegenden Entwurf, steht der Schweizerische Baumeisterverband grundsätzlich skeptisch gegenüber. Es ist demokratisch fragwürdig, wenn nationale Planungsgrundlagen, die demokratisch schwach abgestützt sind, in kantonale und kommunale Hoheiten eingreifen. Die Inhalte dieser Konzepte durchlaufen keine parlamentarische Debatte und nehmen potenziell subsidiäre Entscheide vorweg.

Antrag

Von der Verwaltung erarbeitete Grundkonzepte wie das Raumkonzept müssen – sofern ihnen eine normative Bedeutung zugemessen wird - demokratisch abgestützt werden – mindestens unter Einbezug des Parlaments. Alternativ ist zu formulieren, dass es sich um ein unverbindliches Rahmendokument handelt, welches Zukunftsentwicklungen skizziert, jedoch keine rechtliche Bindung entfaltet. Eine informelle Grundidee darf nicht als Basis dazu dienen, normative Vorlagen auf einer der drei Staatsebenen zu begründen.

1.4. Umgang mit mangelnder Verdichtung muss diskutiert werden

Die Umsetzung der Verdichtung ist **die wichtigste raumpolitische Herausforderung** bis 2050. Unter RPG1 manifestiert sich unzureichende Verdichtung in verschärften Nutzungsknappheiten. Dies wird im Kapitel *Herausforderungen* momentan nicht deutlich. In den bestehenden Kapiteln *Innenentwicklung* und *Wachstum* wird verschwiegen, dass es Probleme bei der Umsetzung der Verdichtung gibt. Stattdessen wird darauf hingewiesen, dass die Verdichtung umsichtig vor sich gehen müsse, der Baukultur und Nachhaltigkeit verpflichtet sei und auf vielfältige Bedürfnisse Rücksicht nehmen müsse. Diese Punkte sind allenfalls nachgelagerte Schritte, die diskutiert werden können, sobald die Verdichtung auch tatsächlich stattfindet. Zum jetzigen Zeitpunkt muss sich das Raumkonzept der Frage stellen, welche Hindernisse der Verdichtung im Weg stehen und wie sie beseitigt werden können. Unabhängig davon darf die «hohe Baukultur» sicher nicht zu weiteren verdichtungshemmenden und verfahrensverzögernden Regulierungen führen.

Denn nach über einem Jahrzehnt Verdichtungsgrundsatz gelang es bisher vielerorts nicht, die für die Umsetzung von RPG1 nötige Dichte in Baugebieten zu erzielen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Bevölkerung zwar grundsätzlich verdichten will, aber «not in my backyard». Die Raumordnung bringt bisher keine wirkungsvollen Lösungen, die mit der effektiven Bevölkerungs- und der gewünschten Arbeitsplatzentwicklung Schritt hält. Unter der im RPG1 geforderten räumlichen Verdichtung verstehen wir die effizientere Nutzung von neuen bzw. der bereits bebauten Gebiete durch die Erhöhung der Bebauungs- oder Nutzungsdichte. Vorhandene Siedlungsflächen sind besser auszunutzen, um den Bodenverbrauch zu reduzieren, Infrastrukturkosten zu senken und nachhaltige und finanziell tragbare Flächen für Wohnen und Arbeiten zu schaffen. Verdichtung bedeutet also auch die optimale Nutzung der bestehenden Infrastrukturen – gerade in den Städten. **Dies gelingt nur durch konsequente Nachverdichtung.**

Sollen Grünflächen geschont und gleichzeitig mehr Wohnraum geschaffen werden, so muss die Schweiz in die Höhe wachsen können. Aber gerade auch diese gelingt vielerorts nicht, da die raumplanerischen Grundlagen dazu fehlen. Die im Konzept erwähnten Nutzungen im Untergrund – ob für Verkehr oder zur Gewinnung und Speicherung von Energie, Rohstoffen und Trinkwasser – sind das zweite wichtige Element zum Erhalt der Grünflächen.

Auch Ersatzneubauten, die bisher nachweislich den meisten zusätzlichen Wohnraum auf der gleichen Gebäudegrundfläche generieren, müssen weiterhin zulässig sein. Sie sollten im Konzept ausdrücklich als positive Option genannt werden. Denn laut der Stadt Zürich schaffen Ersatzneubauten 60% mehr Wohnungen und es leben 87% mehr Menschen auf dem gleichen Raum als im bisherigen Altbau. Generell wäre es wichtig, neben den Herausforderungen auch Positivformulierungen zu wählen und vermehrt auch bestehende Stärken herauszustreichen.

Antrag

Das Raumkonzept muss Ersatzneubauten weiterhin als eine mögliche attraktive Lösung aufführen, die zur qualitätsvollen Innenverdichtung beiträgt. Sie sind ein effizientes Verdichtungsinstrument. Es muss weiterhin bei jedem Bauprojekt einzeln geprüft werden, ob Weiterbauen im Bestand oder ein Ersatzneubau die beste Lösung ist. Ersatzneubauten dürfen nicht auf das Thema «graue Energie» reduziert werden. Themen wie Nachverdichtung, hohe Wohnqualität, Energieeffizienz, zukunftsorientierte flexible Grundrisse und Bauweisen sowie Kosteneffizienz müssen zwingend mitdiskutiert werden.

1.5. Verdichtungsversagen in den Kernstädten darf nicht ausgeblendet werden

Der Leistungsausweis der «grossstädtischen Zentren» (sprich Kernstädte) wird im ganzen Dokument unseres Erachtens zu sehr beschönigt. Gerade in den Städten kommt die qualitätsvolle Innenentwicklung bzw. die bauliche Verdichtung nicht genügend voran. Ausgerechnet dort, wo genügend Mobilitäts- sowie Bildungsangebote vorhanden sind und Technologie- und Wissenstransfer stattfinden könnten, misslingt die geforderte Verdichtung. 5 Minuten-Städte werden zum Wunschdenken statt zur gelebten Realität. Die Folge: Das Angebot an Wohnraum sinkt, die Mietkosten für Wohnungen steigen und die Bevölkerung weicht in die Agglomerationen aus, welche heute deutlich rascher wachsen als die Kernstädte.

Auf die aus dem Verdichtungsversagen resultierenden Kostenschübe im Immobilienbereich reagieren die Verantwortlichen in den Städten mit noch mehr Eingriffen in den Markt, um selbstverschuldete Schwierigkeiten zu bekämpfen. So kann es nicht weitergehen. Führt man sich die Bedeutung der Zentren und deren Beitrag zur Wertschöpfung vor Augen, muss zur Behebung des bereits ausgeführten Missstandes im Raumkonzept Schweiz dringend ein Schwerpunkt auf die Entwicklung der Kernstädte gesetzt werden.

1.5.1 Mangelhafte raumplanerische Grundlagen müssen angepasst werden

Selbst ein Jahrzehnt nach der Einführung von RPG1 liefern Verantwortliche im Städtebau, der Verkehrsplanung und der Landschaftsarchitektur aus Sicht des SBV nur ungenügende Ansätze, wie über Verfahrensbeschleunigungen, Verfahrenskoordination oder Digitalisierung die Prozesse effektiver und effizienter werden können. Die aktuellen Prozesse sind noch immer sehr ineffizient. Die daraus resultierenden langwierigen Verfahren, der hohe Aufwand und die Kosten schrecken sowohl Investoren als auch Grundeigentümer ab. Trotzdem setzen viele Fachverbände weiterhin auf eine Ausweitung der Partizipation, während der SBV eine klarere politische Führung und eine rigorose Straffung der Normen (z. B. SIA-Normen 142/143) als notwendig erachtet.

1.5.2 Bevölkerungsprognosen werden oft unterschätzt

Gemäss RPG1 dürfen Gemeinden nur noch Wohnraumreserven für maximal 15 Jahre einzonen bzw. eingezont lassen. Die Analyse der Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden zeigt jedoch, dass das effektive Wachstum sehr oft unterschätzt wurde. Grundsätzlich muss also davon ausgegangen werden, dass tendenziell zu wenig Baugebiete vorhanden sind. RPG1 führt nun dazu, dass trotz Wohnungsmangel Baugebiete ausgezont werden müssen. Doch was geschieht, wenn die Verdichtung in den Städten weiterhin nicht funktioniert und deshalb andere Gemeinden das Wachstum aufnehmen müssen oder die Bevölkerung rascher wächst als geplant? Einzonungen sind langwierige Verfahren. Könnten im regulären Planungsverfahren ein- und dann wieder ausgezonte Gebiete rasch wieder eingezont werden, wenn der Wohnungsleerstand unter 1% fällt und ein umsetzungsreifes Bauprojekt vorliegt?

Antrag

Die Antwort darauf, wie eine Verdichtung effizient und effektiv stattfinden kann und wie bessere Rahmenbedingungen für die Bauwirtschaft geschaffen werden können, muss im Zentrum des neuen Raumkonzepts stehen und mit einer klaren Strategie und Zielen untermauert werden. Zudem braucht es Instrumente, um bei einer Wohnungsleerstandsquote von unter 1% und gleichzeitiger Verdichtungsblockade ehemalige Baugebiete rasch wieder einzonen zu können.

1.6. Bessere Rahmenbedingungen statt lange Bewilligungsprozesse

Die Rahmenbedingungen für die Schweizer Bauwirtschaft haben sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Siedlungsentwicklung im Bestand ist einiges herausfordernder als das Bauen auf der grünen Wiese. Das Konfliktpotential ist gross. Dies zeigt z.B. die Tatsache, dass in der Stadt Zürich derzeit gegen 70 Prozent der Baugesuche Einsprachen erhoben wurden. Widerstände von Anwohnenden, die Bedenken hinsichtlich ihrer eigenen Lebensqualität, des Verlusts von Freiflächen oder der Zunahme von Lärm und Verkehr haben, sind gross. Zudem häufen sich querulatorische Einsprachen. Interessensabwägungen werden immer häufiger gefordert und darum nötig. Das braucht Zeit und kostet Geld. Einsprachen müssen deshalb wieder auf schutzwürdige eigene Interessen reduziert werden. Aber auch die Interessensabwägungen mit ISOS müssen inskünftig bereits in den raumplanerischen Grundlagen geführt werden und nicht mehr beim einzelnen Baugesuch.

1.6.1 Transparente Interessensabwägung und Verwesentlichung der Direktanwendung von ISOS

Bezüglich Direktanwendung von ISOS muss über die Bücher gegangen werden, da diese im Moment als Klageinstrument durch gewiefte Juristen missbraucht wird und damit eine sinnvolle Innenentwicklung ebenfalls verhindert. Alle Bundesaufgaben, welche keinen direkten Einfluss haben auf das Ortsbild, dürfen nicht zu einer Direktanwendung und damit zu einem de facto Veto-Recht des Bundes gegen lokale Bauprojekte führen.

Ein Baubewilligungsprozess dauert heute schweizweit 67 Prozent länger als im 2010. In Grossstädten ist die Situation besonders herausfordernd. In der Stadt Zürich dauert es gemäss einer Studie der Zürcher Kantonalbank bis zum Erhalt einer Baubewilligung durchschnittlich mittlerweile ein ganzes Jahr, in der Stadt Genf gar 500 Tage. Als Grund dafür nennt auch der Zürcher Stadtrat den Anstieg der Regulierungsdichte und der Rechtsmittelverfahren, welche zu einer ständig wachsenden Komplexität des Baubewilligungsverfahrens führen.

Der grosse zusätzliche Zeitbedarf verteuert die Bauprojekte und damit auch die Miet- und Kaufpreise für Liegenschaften. Die Mehrkosten drücken aber auch die mögliche Rendite und damit sinkt die Bereitschaft, in Immobilienprojekte zu investieren. Der Wohnungsmangel wird in der Folge immer akuter. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Antrag

Es muss aufgezeigt werden, wie die raumplanerischen Grundlagen auf allen drei staatlichen Ebenen angepasst bzw. ausgearbeitet werden müssen, um raschere Baubewilligungsverfahren zu ermöglichen. Insbesondere soll der Umgang mit ISOS nicht im Einzelprojekt geklärt werden müssen, sondern eine Interessensabwägung bereits in den raumplanerischen Grundlagen stattfinden.

1.7. Für eine bedarfsgerechte und leistungsfähige Mobilität

Die Bedürfnisse nach Mobilität steigen. Eine leistungsfähige Gesamtmobilität ist ein wesentlicher Faktor unseres Wohlstands. Die Verkehrsangebote sind deshalb auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Unternehmen auszurichten. Die verschiedenen Verkehrsmittel tragen dabei unterschiedlich und gleichwertig zur Mobilität bei. Dass der Gütertransport im Abschnitt zur «Mobilität» (S. 9) nicht genannt und im ganzen Raumkonzept nur ein einziges Mal erwähnt wird, ist unverständlich. Dass der Güterverkehr soweit möglich «umweltverträglich» organisiert werden soll, scheint sinnvoll. Wir erlauben uns jedoch den Hinweis, dass der Güterverkehr auf den Schienen in der Schweiz gravierende Probleme bezüglich Qualität, Leistungsfähigkeit und Kosten hat und eine Verlagerung des heute zu 70% auf der Strasse stattfindenden Gütertransports nicht realistisch ist. Darum müssen sowohl für den Strassen- wie Schienenverkehr leistungsfähige Infrastrukturen bereitgestellt und unterhalten werden. Der Satz «doch ein breites Verkehrsangebot und eine gut ausgebaute Infrastruktur begünstigt das Pendeln» (S. 36) empfinden wir deshalb als kontraproduktiv und nicht zukunftstauglich.

Antrag

Im Strassen- und Schienenverkehr werden leistungsfähige Infrastrukturen bereitgestellt und unterhalten, die den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Unternehmen Rechnung tragen – auch für den wichtigen Gütertransport in der Schweiz.

2. Teil B Handlungsräume

Wir verzichten auf eine inhaltliche Beurteilung der jeweiligen Strategien zu den verschiedenen Handlungsräumen, zumal sich aus unserer Sicht in diesem Bereich gegenüber dem bestehenden Raumkonzept wenig geändert hat. Für uns ist jedoch fraglich, ob es überhaupt sinnvoll ist, die erwähnten Räume in einem nationalen Konzept festzuhalten. Die Aussagen zu den Räumen sind auf sehr hoher Flugebene. Zudem suggerieren sie eine Verbindlichkeit betr. Weiterentwicklung der genannten Räume, welche sich aus dem Raumkonzept nicht ergibt. Zudem haben regionale Entwicklungsträger eine elementare Rolle in der interkantonalen Zusammenarbeit, welche zu wenig dargestellt wird.

Wir danken nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die vielen, wertvollen und zukunftsgerichteten Gedanken, die zur Weiterentwicklung auffordern. Die Überarbeitung des neu vorgelegten Raumkonzepts ist aus unserer Sicht dringend nötig, um eine bessere Akzeptanz auch bei den wirtschaftlichen £Akteuren erzielen zu können.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Baumeisterverband

Bernhard Salzmann
Direktor

Michael Kehrli
Vizedirektor
Bereichsleiter Arbeitgeberpolitik und Recht