

# Urbanisierung

Die Urbanisierung ist Bedingung für den Wohlstand und Zeichen des Wohlstandes zugleich. Die immer grösseren urbanen Räume sind allerdings auch eine Herausforderung für die Politik.

Text: Lukas Rühli

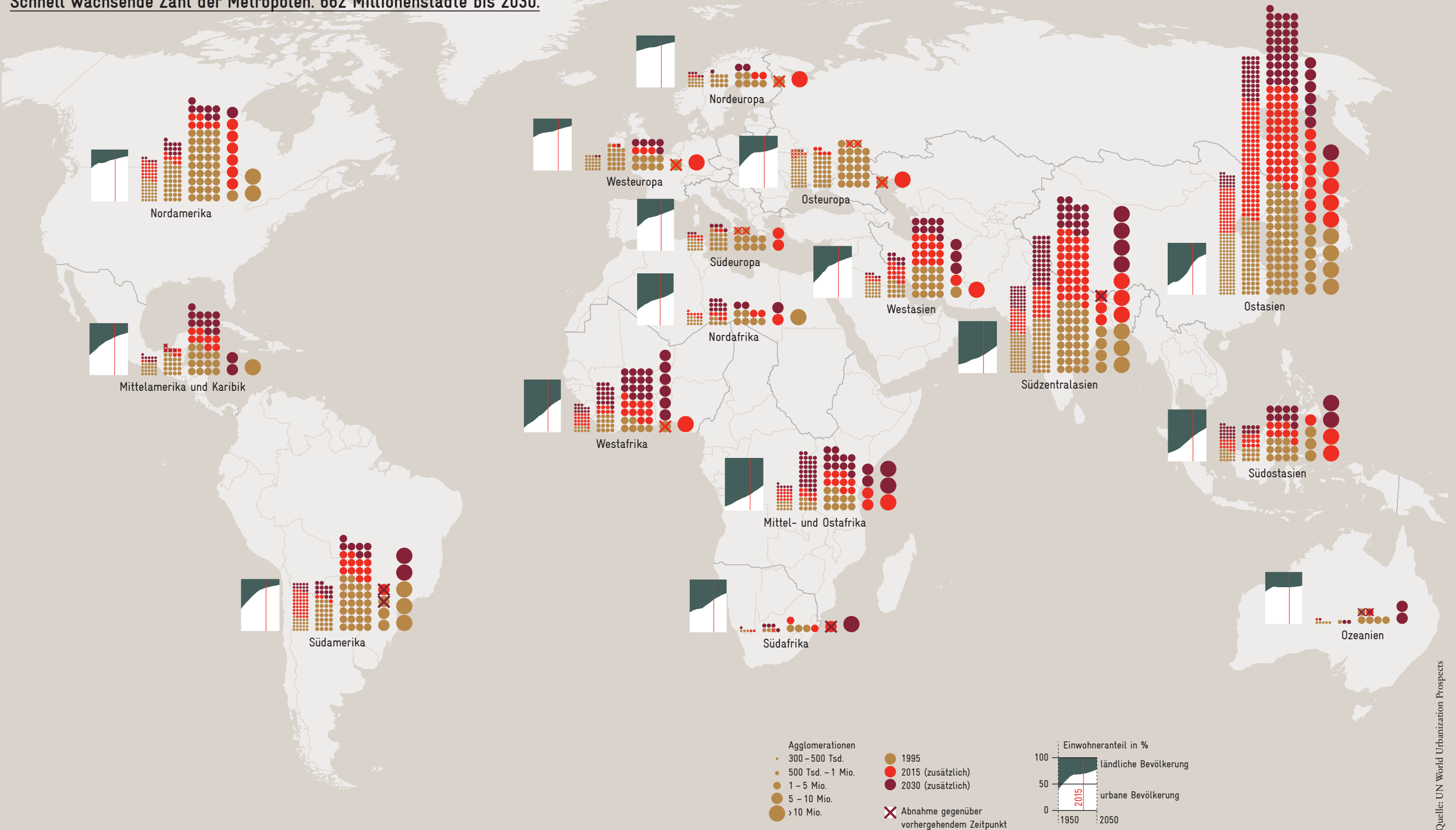
2007 lebten zum ersten Mal in der Geschichte weltweit mehr Menschen in städtischen Gebieten<sup>1</sup> als auf dem Land (UN 2015: 7). 1995 betrug der Anteil der urbanen<sup>1</sup> Weltbevölkerung 45%, 2015 sind es 54% und 2035 werden es gemäss UNO voraussichtlich 62% sein. Dass sich Menschen in Städten zusammenfinden, ist auf die Vorteile solcher Anhäufungen zurückzuführen: Erst im Verbund von ganz vielen kann eine hochgradig arbeitsteilige Gesellschaft ihr Potenzial voll ausschöpfen. Menschen sind (bei gegebenem individuellem Potenzial) produktiver, wenn sie zusammen in Städten leben und arbeiten, und auch die öffentliche Versorgung (Elektrizität, Kommunikation, Wasser, Abwasser, Bildung, Gesundheit) kann so potenziell

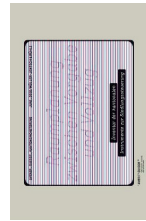
zu deutlich niedrigeren Kosten gewährleistet werden als bei einer gleichmässig dispers über das Land verteilten Bevölkerung (Cheshire et al. 2014). Urbanisierung ist also grundsätzlich eine Chance, ja sogar eine unverzichtbare Bedingung für Wohlstand.

Auch in den westlichen Ländern ist der Urbanisierungsprozess noch nicht abgeschlossen. Weltweit werden im Jahr 2030 41 Agglomerationen je über 10 Millionen Einwohner beherbergen und 621 weitere (darunter Zürich) zumindest die Millionengrenze knacken.

Natürlich sind mit steigender Grösse der Städte auch Herausforderungen verbunden: In Entwicklungsländern leben in unkontrolliert wachsenden Städten gewisse Teile der Bevölkerung unter misslicheren Bedingungen als auf dem Land, oft fehlt es an Essenziellem wie sauberem Wasser und sicheren Strassen. Trotzdem ist der Sog in diese Städte ungebremst – wenn auch teilweise durch eine Politik verzerrt, die die Städte begünstigt und ländliche Regionen ignoriert. Die Metropolen des aufstrebenden Chinas haben mit desaströser Luftqualität zu kämpfen. In den Städten des Westens sind vor allem Stau, Verschmutzung und steigende Raumkosten zu nennen. Solche Phänomene müssten aber nicht inhärente Folge der Grösse sein. Sie werden oft verstärkt durch falsche politische Massnahmen wie z.B. der Subventionierung statt sauberen Bepreisung des Verkehrs oder einer fehlgeleitete Wohnraumpolitik, die privates Engagement erschwert.

## Schnell wachsende Zahl der Metropolen. 662 Millionenstädte bis 2030.





Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, 2010

avenir-suisse.ch/169



Städtische Dichte – Geschichten, Mechanismen und Trends der Entwicklung der städtischen Dichte, 2007

avenir-suisse.ch/382



Stadtland Schweiz – Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung der Schweiz, 2005

avenir-suisse.ch/421

# Die 10-Millionen-Schweiz

Seit 1995 ist die Einwohnerzahl der Schweiz um 18% von 7,0 auf 8,3 Mio. gestiegen. Die 9-Millionen-Schwelle soll gemäss den aktuellen Prognosen des BFS Ende 2023 erreicht werden und 2035 soll die Zahl schon gegen 10 Mio. tendieren.<sup>1</sup>

Zwar ist dieses Wachstum zum grossen Teil die Folge von Zuwanderung, die generell schwierig zu prognostizieren ist, die lange unterschätzt wurde, und die – als Reaktion darauf – im aktuellen BFS-Szenario nun wohl eher überschätzt wird (vgl. Grafik unten rechts). Trotzdem ist es ratsam, sich mit der Zukunft einer 10- oder gar 11-Millionen-Schweiz zu beschäftigen.

## Das Potenzial städtischer Verdichtung

Wer angesichts solcher Zahlen die unweigerliche Verbauung letzter Grünräume im Mittelland und die Gefährdung der alpinen Freiräume befürchtet, dem helfe folgendes Gedankenspiel: Setzt man New York an die Stelle von Zürich, London an die Stelle von

Basel, Berlin an die Stelle von Bern, Paris an die Stelle von Genf und Barcelona an die Stelle von Lugano, würde die Schweiz alleine mit diesen attraktiven Metropolen der westlichen Welt auf 24 Mio. Einwohner kommen. In den restlichen Gebieten hätte es damit enorm viel Platz für die Pflege traditioneller, von «Dichtestress» verschonter Lebensstile, für reichlich Agrarland, für Naherholungsgebiete und für dünn besiedelte Berglandschaften.

Es stellt sich also nicht die Frage, ob die Schweiz 10 oder 11 Mio. Einwohner verträgt, sondern wie man diese höhere Dichte organisiert. Oder etwas konkreter: Wie man es schafft, dass sich die zusätzlichen Einwohner nicht in Einfamilienhäuschen über das ganze Mittelland verstreuen und zur Arbeit in die Städte pendeln, sondern dass sie sich in leistungsfähigen, attraktiven Städten konzentrieren. Zugegebenermassen bringt die Schweiz nicht die optimalen Grundvoraussetzungen dafür mit: Der kleinteilige Föderalismus (26 Kantone) und fast 2300 Gemeinden mit hoher Gemeindeautonomie erschweren eine kohärente Planung in funktionalen Räumen. Gemeinde- und Kantonsgrenzen mögen im Leben der vielen Pendler keine grosse Rolle mehr spielen, in Fragen der Raum- und Siedlungsplanung tun sie es aber durchaus noch. Folgen waren ein wachsender Flächenverbrauch und eine starke Zersiedlung.

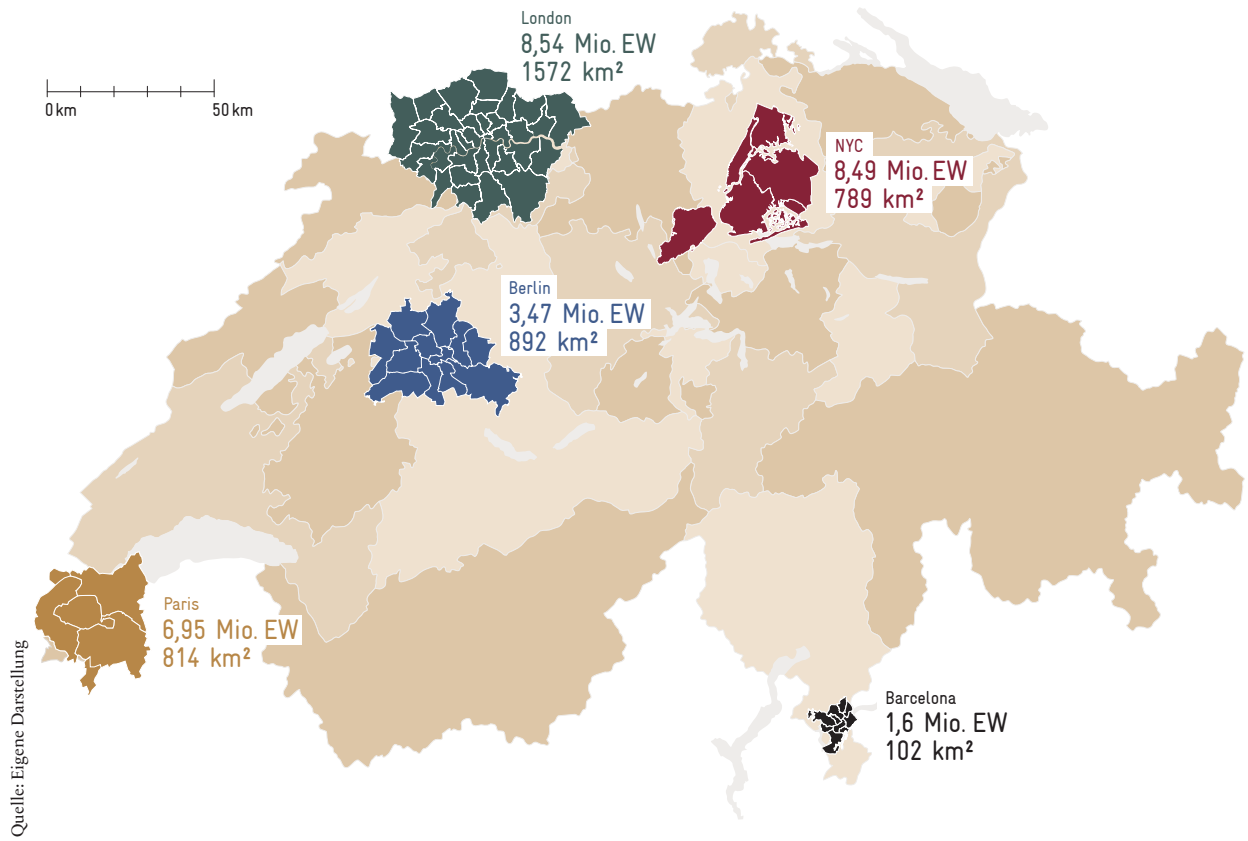
## Bauzonenabtausch und Finanzausgleich

Nötig wären z.B. Instrumente, die den interkantonalen Abtausch von Bauzonen er-

möglichen. Sollte sich das als unrealistisch erweisen, ist wenigstens eine Optimierung der Besiedlung innerhalb der Kantone anzustreben – beispielsweise durch Massnahmen zur Mobilisierung vorhandener, günstig gelegener Bauzonen und durch eine griffige Mehrwertabschöpfung bei Einzonungen, mit der die Entschädigung für die Auszonung ungünstig gelegener Baulandparzellen finanziert werden kann. Dem Ziel der Siedlungskonzentration und –verdichtung steht auch das Regulierungsgefälle von Stadt zu Land entgegen. Der Bau auf der grünen Wiese ist immer noch mit deutlich geringeren administrativen und politischen Hürden verbunden als der Bau im urbanen Raum, wo die Interessen diverser (vermeintlicher) Stakeholder befriedigt werden müssen, und zum Teil rigide Bauvorschriften sowie weitreichender Denkmalschutz die Bautätigkeit lähmen.

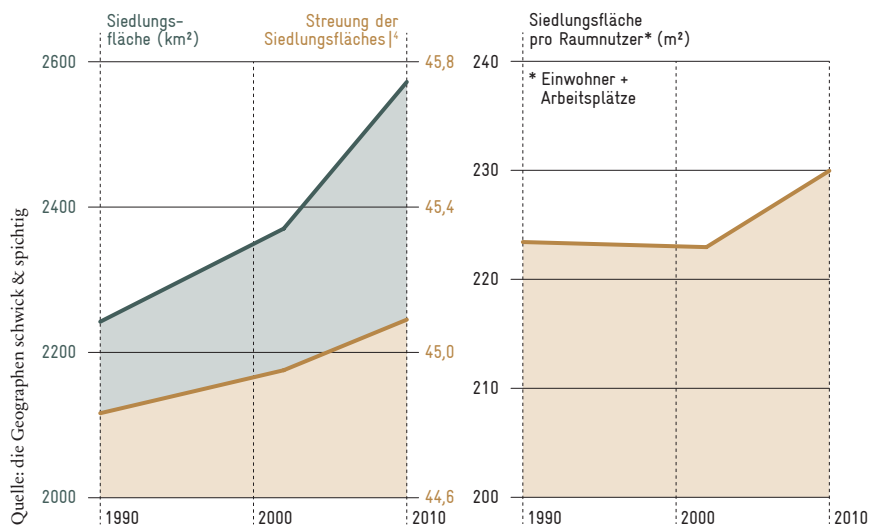
Für eine Siedlungskonzentration nicht nur auf der Mikro-, sondern auch auf der Makroebene müssten die Kantone beim interkommunalen Finanzausgleich ebenfalls neue Wege beschreiten. Ungünstig gelegene Gemeinden versuchen heute oft über die Abgabe von günstigem Bauland im Standortwettbewerb zu bestehen. Das ist aus übergeordneter Sicht kaum sinnvoll. Das Eingeständnis fehlenden Wachstumspotenzials und eine Entschädigung dafür von den besser gelegenen Gemeinden (z.B. durch Erlöse aus der dortigen Einzonung von Bauland) könnten helfen. *LR*

## Die 29-Millionen-Schweiz

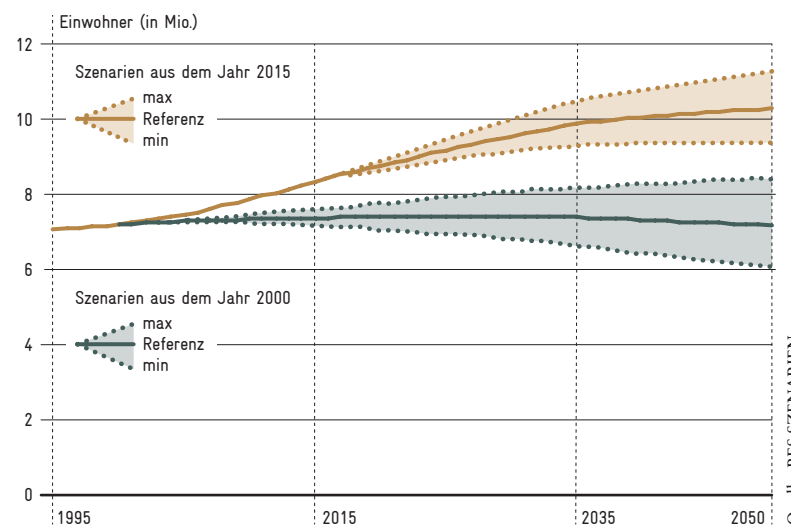


Wer sagt, die Schweiz vertrage keine 10 Mio. Einwohner? Platzierte man New York City, London, Berlin, Paris und Barcelona<sup>3</sup> an die Stellen wichtiger Schweizer Städte, so käme man alleine damit auf 29 Mio. Einwohner, davon ca. 24 Mio. innerhalb der Schweizer Grenzen. Addiert man die mindestens 5 Mio., die derzeit in den übrigen Schweizer Gebieten leben, ist man wieder bei 29 Mio. Einwohnern – und das ohne weitere Be- und Zersiedelung von Mittelland und Alpenraum. Die Realität ist leider eine andere: Das Siedlungsflächenwachstum hat sich in jüngerer Zeit beschleunigt, nicht nur aufgrund des Bevölkerungswachstums, sondern auch wegen eines steigenden Flächenverbrauchs pro Kopf. Sogar die Streuung<sup>4</sup> dieser Siedlungsfläche hat weiter zugenommen. Vom Ziel einer Konzentration der Siedlungsentwicklung ist man also weit entfernt.

## Siedlungswachstum in die Fläche



## Unsichere Bevölkerungsprognosen



Vorlage 559. Änderung des Raumplanungsgesetzes. Fak. Referendum

Vorlage 555. Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen. Volksinitiative

Vorlage 452. Raumplanungsgesetz. Fak. Referendum

Mieten für bestehende Wohnungen. Im urbanen Raum als Brennpunkt der Zuwanderung hat sich der Spalt im Wohnungsmarkt besonders weit geöffnet. Die Preissignale über die wahre Knappheit des begehrten urbanen Raums kommen bei der Mehrheit der Stadtbewohner nicht mehr an. Die Folgen sind Unternutzung des Wohnungsparks und eine (zu) tiefe Mobilität, denn die «Besitzer» eines langjährigen Mietvertrags in der Stadt geben dieses Privileg nicht leichtfertig her. Die unterdrückten Preissignale sind auch ein Hindernis für die dringend gebotene Verdichtung der Städte. Stattdessen wird das Bevölkerungswachstum in die Agglomerationsgürtel umgelenkt, was wiederum die zunehmend kritisierte Zersiedelung fördert und die Verkehrsinfrastrukturen strapaziert.

**Abschottung der Städte**

Auch sozialpolitisch ist der gespaltene Wohnungsmarkt sehr fragwürdig, da vor allem junge und mobile Haushalte, die in die Städte ziehen wollen, die Kosten tragen. Sie fallen in Form überhöhter Neumieten und ausgetrockneter Märkte an. Für diese Gruppe wirkt die Regulierung des Wohnungsmarktes wie ein urbaner Rationierungsmechanismus. Nutzniesser sind die heutigen Stadtbewohner, die von der Nachfrageentwicklung abgeschirmt werden und so faktisch ein Wohnrecht geltend machen können.

Die Wohnungspolitik der Kernstädte verstärkt diese ungünstigen Entwicklungen: In der Stadt Zürich soll der gemeinnützige Wohnbau weiterhin in grossem Stil geför-

dert werden. Die Genossenschaften als Instrument dieser Politik wenden die Kostenmiete sehr konsequent an. Da die Miete als «Allokator» der Wohnungen ausfällt, tritt die bürokratische Vergabe an ihre Stelle. Wegen der rationierten Nachfrage bilden sich lange Warteschlangen, was Beziehungsmärkte entstehen lässt, die urbane «Insider» gegenüber Zuzüglern aus dem In- und Ausland bevorzugen. Dieser Prozess wirkt zudem selbstverstärkend, da die Stadtbewohner ihr Privileg kommunalpolitisch verteidigen. Über kurz oder lang bringt dies die Funktion der Stadt als Wachstumsmotor in Gefahr, denn nicht mehr die ökonomische Leistung und Kreativität entscheidet, wer in der Stadt wohnt, sondern politische Einflussnahme, Klientelismus und Verteilungsoptiken. Auch die zunehmende politische Polarisierung zwischen den Kernstädten und ihren Agglomerationen ist teilweise die Folge dieser Politik.

Ironischerweise führen die Menschen-schlangen bei Wohnungsbesichtigungen verbreitet zur Ansicht, der Markt funktioniere nicht, weshalb es weiterer Regulierungen bedürfe. Dabei liegt der Grund für den Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage im Gegenteil in der Unterdrückung des Marktes. Noch mehr Regulierung macht die Sache nicht besser, sondern schlechter – konsequent zu Ende gedacht, führt eine solche Regulierungsspirale zur Sozialisierung des Bodens. Es ist deshalb hoffen, dass weitere Regulierungen wie die Formularpflicht (FR, GE, NE, NW, VD, ZG, ZH) nicht schweizweit Schule machen. *PS*

# Der gespaltene Wohnungsmarkt

Die Wohnungsmärkte zählen weltweit zu den am stärksten regulierten Sektoren, auch in der Schweiz. Die Eingriffe werden meist sozialpolitisch und mit dem Schutz der Mieter begründet. Auf dem hiesigen Mietmarkt gilt seit den 1970er Jahren das Prinzip der Kostenmiete. Dieses besagt, dass sich die Entwicklung der Mieten an den Kosten zu orientieren hat und nicht an der Nachfrage.<sup>5</sup> Damit wird der Markt für bestehende Wohnungen faktisch aufgehoben, und dies mit weitreichenden Folgen.

**Widersinnige Kostenmiete**

In Zeiten starker Zuwanderung treibt die Kostenregel einen Keil zwischen Alt- und Neumieten, da es Nachfragefaktoren (die wachsende Bevölkerung) als Anpassungsgrund der Altmieten ausschliesst. Die Zinsanbindung als kostenseitige Überwälzungsregel für die Altmieten ist im herrschenden Tiefzinsumfeld besonders widersinnig: trotz boomender Nachfrage fordert sie sinkende



Une pénurie fait maison – Le malaise immobilier genevois: ses causes, ses remèdes, 2012  
avenir-suisse.ch/20434

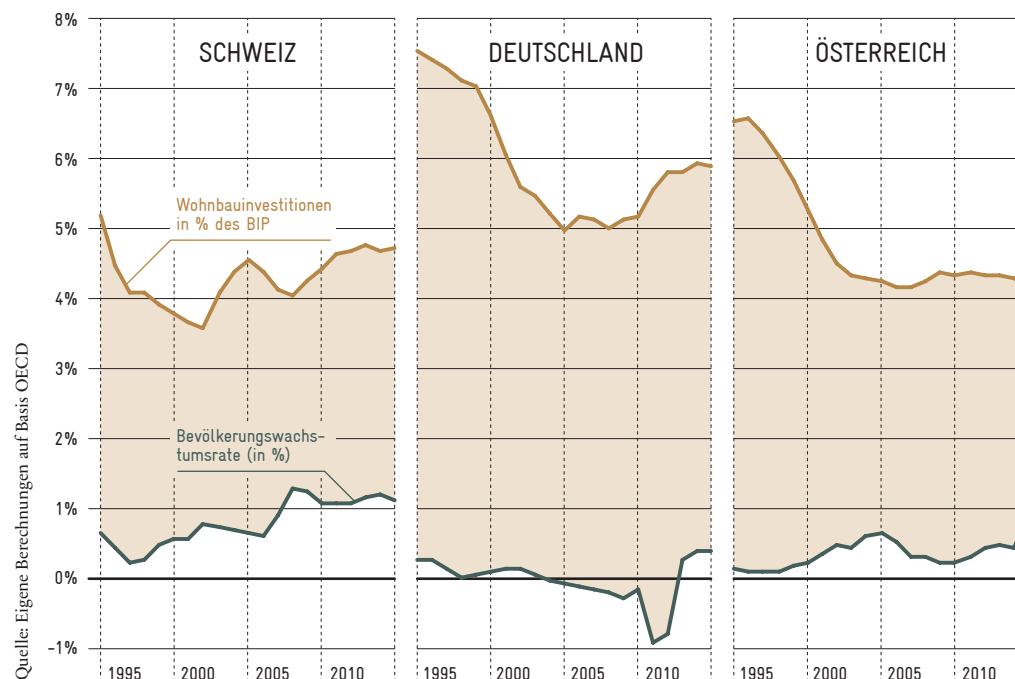


Wanderung, Wohnen und Wohlstand – Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte, 2011  
avenir-suisse.ch/6841

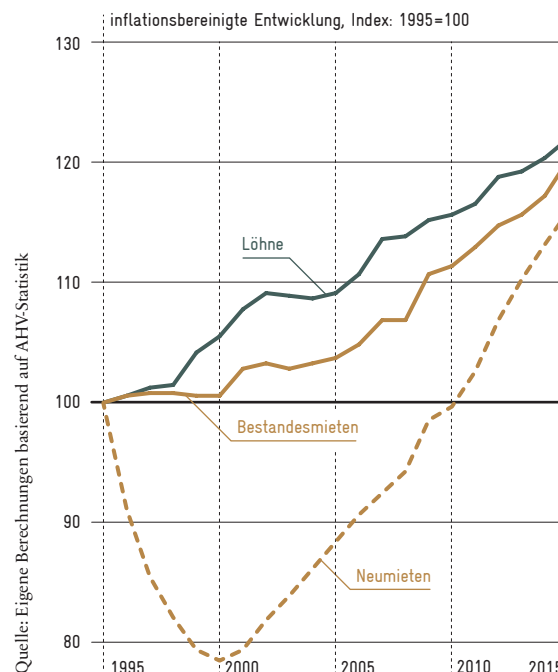


Élever la ville – Contribution et débats sur la densification urbaine en suisse romande, 2008  
avenir-suisse.ch/355

**Wohnbauinvestitionen in der Schweiz auf bescheidenem Niveau**

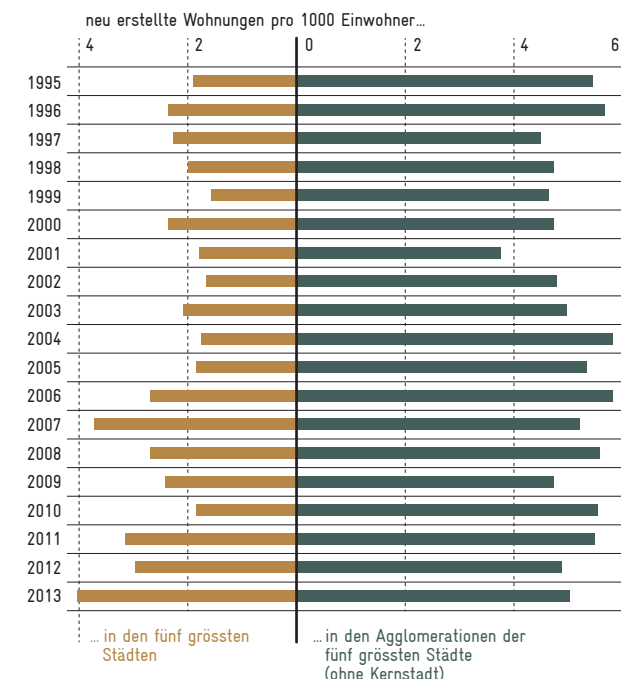


**Mieten steigen langsamer als Löhne**

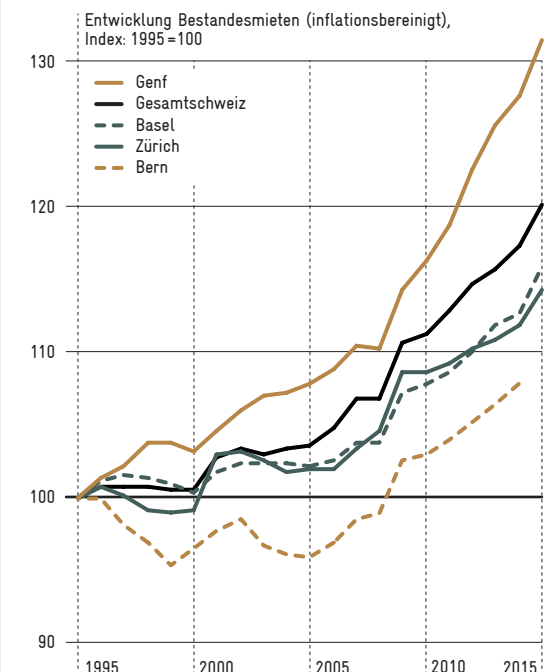


Trotz deutlich grösserem Bevölkerungswachstum sind die Wohnbauinvestitionen in der Schweiz kleiner als in Deutschland und nur knapp auf dem Niveau von Österreich. Zudem wird in den grossen Städten (Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne) deutlich weniger gebaut als in deren Agglomerationen – obwohl urban leben wieder hipp ist. Erstaunlicherweise sind die mittleren Mietpreise in diesen Städten (mit Ausnahme von Genf) trotz geringer Bautätigkeit und hoher Nachfrage weniger stark gestiegen als im schweizerischen Durchschnitt. Daran zeigt sich die Überregulierung des Wohnungsmarktes in den Städten. Dass unter solchen Voraussetzungen auf eine zu vergebende Wohnung zig Bewerber fallen, kann nicht erstaunen. Gesamthaft sind die Bestandesmieten in den letzten 20 Jahren weniger stark gestiegen als die Löhne. Marktsignale schlagen sich nur in den Neumieten nieder, dort dafür umso stärker: In den 1990er fielen sie extrem, seit 2000 steigen sie wieder deutlich.

**Geringe Bautätigkeit in den Städten**



**Städte mit wenig Mietpreiswachstum**



2015  
08.02.2004  
18.05.2003  
07.02.1999  
25.06.1995  
1995

Vorlage 505. Änderung des Mietrechts. Fak. Referendum

Vorlage 497. Ja zu fairen Mieten. Volksinitiative

Vorlage 451. Wohneigentum für alle. Volksinitiative

Vorlage 424. Lockerung der Lex Koller. Fak. Referendum

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BFS

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der AHV-Rechnungen



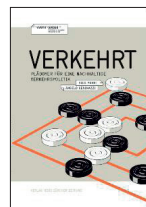
Mobility Pricing: Wege zur Kostentransparenz im Verkehr – Anreize für eine kostengünstige, staufreie und intelligente Verkehrssteuerung, 2013

avenir-suisse.ch/30223



Grundzüge einer zukunfts-fähigen Verkehrspolitik, in: Ideen für die Schweiz – 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, 2013

avenir-suisse.ch/23678



Verkehrt: Plädoyer für eine nachhaltige Verkehrspolitik – Bessere Mobilität statt mehr Infrastruktur, 2010

avenir-suisse.ch/171

# Einbahnstrasse Verkehrspolitik

Eine leistungsfähige und effizient betriebene Verkehrsinfrastruktur ist für das Produktions- und Distributionssystem einer Volkswirtschaft von enormer Bedeutung. Die Schweiz verfügt fraglos über ein hochwertiges Verkehrssystem; allerdings stösst dieses zusehends an die Grenzen seiner Kapazität und Finanzierbarkeit.

Immer häufiger ist die Verkehrsinfrastruktur an den neuralgischen Stellen während der Stosszeiten überlastet. Die Reaktion darauf ist in der Schweiz traditionell der Kapazitätsausbau. Deshalb und aufgrund der engmaschigen Bahn- und Buserschliessung selbst von Gebieten mit niedrigem Verkehrsaufkommen hat die Schweiz ein im internationalen Vergleich extrem teures Verkehrssystem. Die Pro-Kopf-Investitionen in die Schieneninfrastruktur sind siebenmal so hoch wie in Deutschland.

## Missachtung ökonomischer Prinzipien

Trotz des permanenten Ausbaus steht das

Verkehrssystem unter steigendem Stress. Diese scheinbar paradoxe Entwicklung lässt sich mit dem vielfachen Verstoss gegen fundamentale ökonomische Prinzipien wie Kostentransparenz und Verursacherprinzip erklären:

- Der Verkehr wird vom Steuerzahler jährlich mit Milliardenbeträgen subventioniert. Die Nutzenden des öffentlichen Strassenverkehrs und des Personenverkehrs auf der Schiene decken nur 42% resp. 48% ihrer Kosten, während der private motorisierte Strassenverkehr immerhin zu 89% nutzerfinanziert ist. Die Subventionierung durch die öffentliche Hand bewirkt einen Überkonsum von Mobilität – mit unerwünschten Folgen wie Zersiedelung, Umweltbelastungen etc.
- Die Infrastruktur ist aufgrund des weitgehenden Verzichts auf zeitliche und räumliche Preisdifferenzierung höchst ungleichmässig ausgelastet. So beträgt die durchschnittliche Sitzplatzbelegung im Regionalverkehr gerademal 23%, obwohl die Züge während der Rushhour regelmässig überlastet sind.
- Die Investitionsentscheide basieren häufig auf (regional)politischen Erwägungen statt nüchternen Kosten-Nutzen-Rechnungen. Das Ergebnis ist eine Fehlallokation von Ressourcen mit enormen Folgekosten.

Bisher hat die Politik kaum Anstrengungen unternommen, die verkehrspolitischen Systemfehler an den Wurzeln anzupacken. Eine Ausnahme ist die 2001 eingeführte leistungs-

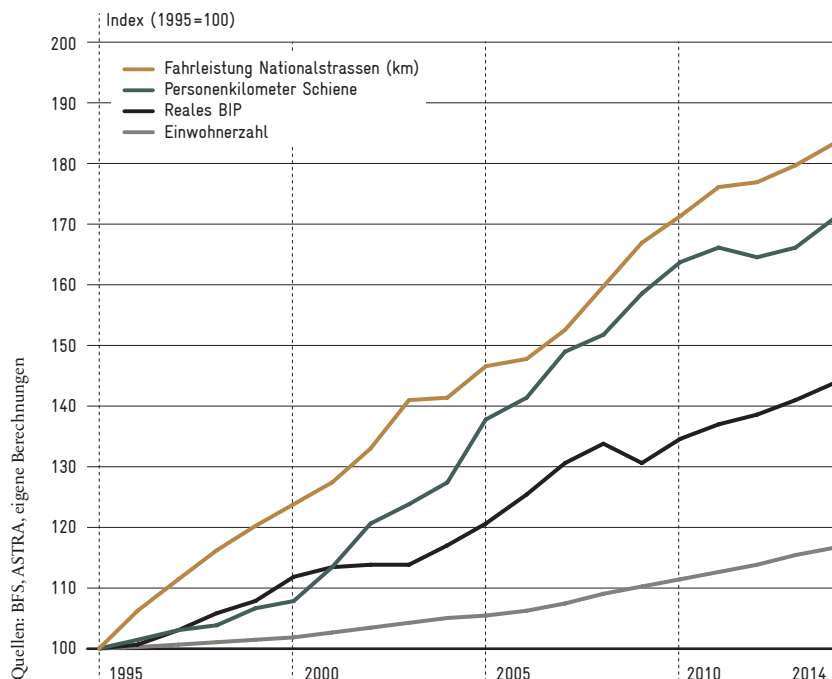
abhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die im Februar 2014 vom Volk angenommene FABI-Vorlage hingegen etabliert einen Finanzierungsfonds für den weiteren Ausbau der Schieneninfrastruktur, sieht aber keine Erhöhung des Eigenfinanzierungsgrads beim Schienenverkehr vor.

## Smarte Lösungen zum Nutzen aller

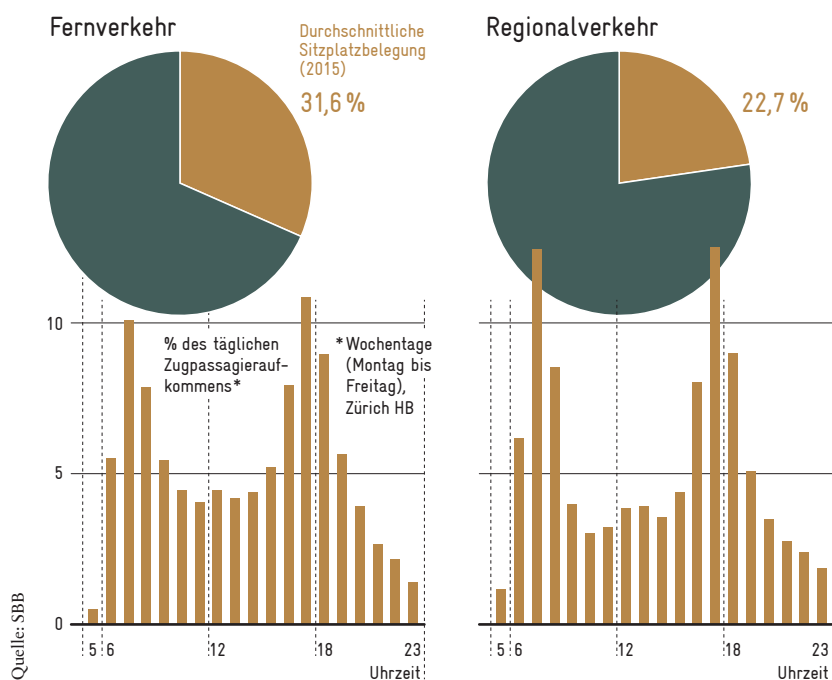
Um die Kostenspirale zwischen subventioniertem Kapazitätsausbau und wachsenden Mobilitätsbedürfnissen zu durchbrechen, müssten künftig vermehrt effizienzorientierte Mechanismen im Sinne von «Mobility Pricing» zur Anwendung kommen. Ein höherer Grad an Benutzerfinanzierung, differenzierte Preise nach Zeiten und Strecken sowie die Abkehr vom föderalen «Wunschkonzert» bei Investitionsentscheiden sind dabei unerlässliche Elemente.

Anders als vielleicht noch vor 20 Jahren kann Mobility Pricing heute nicht mehr als abstrakter, kaum umsetzbarer Lösungsansatz abgetan werden. Durch den technischen Fortschritt sind die dazu erforderlichen Massnahmen kostengünstiger, benutzerfreundlicher und vielfältiger geworden. Ausserdem haben mittlerweile einige Länder gute Erfahrungen mit Mobility Pricing gesammelt: Geringere Kosten, weniger Staus, bessere Kapazitätsauslastung und nicht zuletzt mehr Fairness schaffen bei den Verkehrsteilnehmern selbst bei anfänglicher Skepsis rasch Akzeptanz für die neuen Ansätze. *DH*

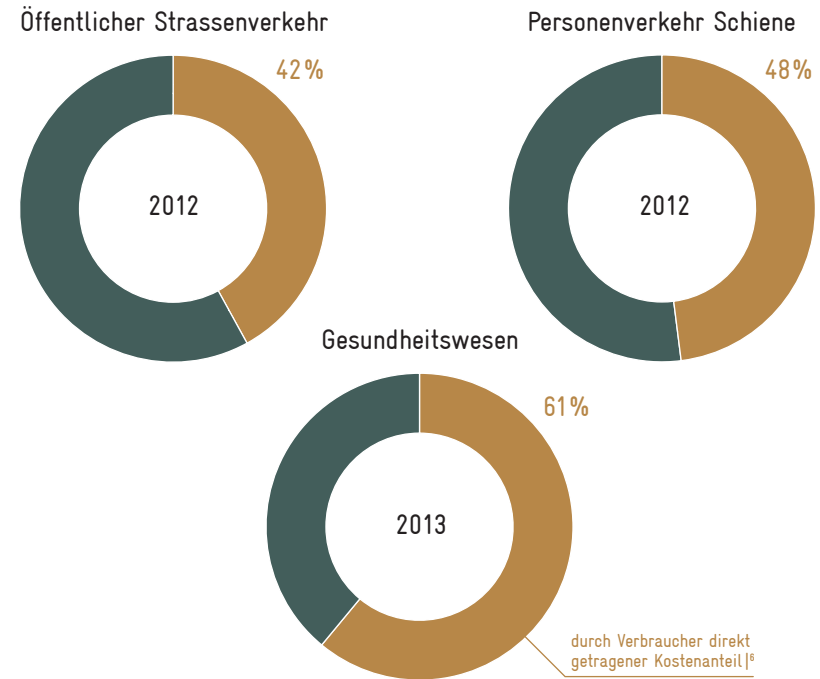
## Mobilität wächst schneller als Bevölkerung und Wirtschaft



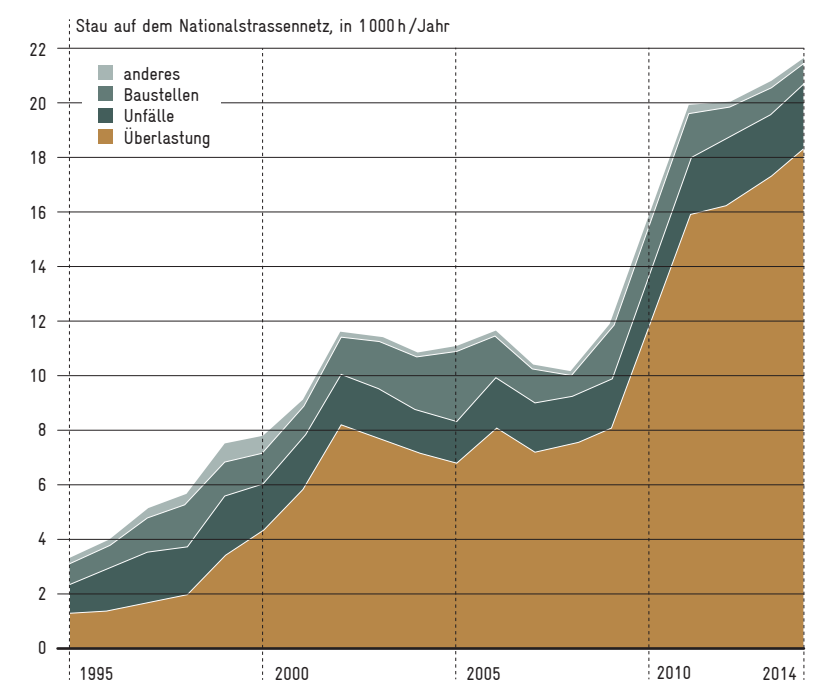
## Schiene: Auf Verkehrsspitzen ausgerichtete Infrastruktur



## ÖV mit geringerer Nutzerfinanzierung als Gesundheitssektor



## Strasse: Immer mehr Staus infolge Verkehrsüberlastung



1995	Vorlage 442. Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Fak. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
27.09.1998	Vorlage 445. Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des ÖV. Obl. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
18.03.2000	Vorlage 463. Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs. Volksinitiative <input checked="" type="checkbox"/>
18.05.2003	Vorlage 498. Für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit. Volksinitiative <input checked="" type="checkbox"/>
08.02.2004	Vorlage 504. Gegenentwurf zur Avanti-Initiative. Obl. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
24.11.2013	Vorlage 577. Versteuerung Autobahnvignette. Fak. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
09.02.2014	Vorlage 578. Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI). Obl. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
28.02.2016	Vorlage 599. Sanierung Gotthard-Strassentunnel. Fak. Referendum <input checked="" type="checkbox"/>
2015	