

# RESTRIKTIVE PLANUNG IST KEIN «FREE LUNCH»

Das britische Raumplanungssystem ist eines des restriktivsten der Welt. Die Folgen davon sind alles andere als gewinnbringend. Welche Lehren können wir daraus für die Schweiz ziehen?

TEXT – CHRISTIAN HILBER\*

BILD: MUSWELL HILL, LONDON / 123RF.COM

In England werden pro Kopf durchschnittlich dreimal weniger Wohnungen gebaut als in der Schweiz. Grund dafür ist das restriktive Raumplanungssystem.

## ► PARADIGMENWECHSEL IN DER SCHWEIZ

Die Schweiz ist ein föderaler Staat, was sich sowohl in der Raumplanung als auch in der Steuerpolitik widerspiegelt. Historisch gesehen ist die Schweiz für ihr flexibles Raumplanungssystem bekannt. Bis vor wenigen Jahren konnten Gemeinden beinahe uneingeschränkt Landwirtschaftsland in Wohnbauzonen umwandeln. Zudem hatten (und haben) die Gemeinden starke steuerliche Anreize, Wohnbauzonen mit grösseren Parzellen in Gemeinde- randgebieten anzusiedeln. Dies liegt daran, dass wohlhabende Zuzügler für die Ortsansässigen niedrigere lokale Einkommenssteuern bedeuten. Darüber hinaus stören neue Wohnhäuser am Ortsrand die bestehenden Bewohner weniger. Dieser institu-

tionelle Rahmen – kombiniert mit einem anhaltenden Bevölkerungswachstum und steigenden Realeinkommen – hat zur allgemeinen Wahrnehmung beigetragen, dass die Schweiz an einem Zersiedelungsproblem leidet.

Diese Wahrnehmung hat eine Flut von Initiativen und Referenden ausgelöst, die darauf abzielen, der Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Besonders erwähnenswert ist die im Jahr 2013 angenommene Revision des Raumplanungsgesetzes, die einem Paradigmenwechsel gleichkommt. Die Gemeindeautonomie wird zunehmend eingeschränkt, weg von der Dezentralisierung hin zur Zentralisierung. Statt Einzonungen gibt es nun Auszonungen. Eine restriktivere Raumplanungspolitik soll den Weg zur Innenentwicklung oder «Verdichtung»

ebnen. Über die möglichen Kosten dieser Politik und darüber, wie die Verdichtung genau erreicht werden kann, sprechen jedoch die Wenigsten.

## ENGLAND ALS ABSCHRECKENDES BEISPIEL

Ein Blick auf England, das eines der restriktivsten, wenn nicht sogar das restriktivste Raumplanungssystem der Welt hat, zeigt, wie die langfristigen Auswirkungen einer restriktiven Raumplanungspolitik aussehen könnten. Im Gegensatz zu den meisten anderen westlichen Ländern, die ein Zonen- oder Masterplansystem haben, besitzt England ein sogenanntes Entwicklungskontrollsystem. Das Hauptziel dieses Systems ist es, die bauliche Entwicklung der Städte und die Zersiedelung einzuschränken.

In England gibt es keine Zonen, in denen man grundsätzlich das Recht hat zu bauen. Jede bauliche Änderung, selbst die kleinste, benötigt die Zustimmung der lokalen Raumplanungsbehörden. Im Gegensatz zu den Schweizer Gemeinden haben diese jedoch

ANZEIGE



**WWW.SIMULATION.SOLAR**

Simulation und Gutachten für Blendung, Beschattung, Tageslicht



keine Anreize, neue Überbauungen zuzulassen. Einerseits generieren neue Wohnsiedlungen in England praktisch keine lokalen Steuereinnahmen, sondern verursachen lediglich Infrastruktur- und Staukosten. Andererseits ist das NIMBY-Problem («Not In My Backyard») stark ausgeprägt. Die Wohneigentumsquote ist in England – im Gegensatz zur Schweiz – hoch, und die meisten Wohneigentümer sind sogenannte NIMBY-Einwohner, die möglichst keine neuen Gebäude in ihrer Nähe möchten, weil diese den Wert ihrer eigenen Häuser mindern könnten. Da die lokalen Einwohner die lokalen Politiker wählen, sind deren Wiederwahlchancen umso höher, je erfolgreicher sie Neubauten verhindern. Die Folge von all dem ist, dass die meisten lokalen Raumplanungsbehörden versuchen, neue Wohnsiedlungen zu verhindern.

Dazu kommt, dass das Wohnangebot durch verschiedenste Beschränkungen weiter limitiert wird. Die grössten Städte des Landes – allen voran London – können nicht nach aussen wachsen, denn sie sind von riesigen Grüngürteln umgeben, sogenannten «Green Belts», auf denen neue Wohnsiedlungen verboten sind. Der Green Belt um London ist flächenmässig mehr als dreimal so gross wie die gesamte Metropole. Die englischen Städte können auch nicht in die Höhe wachsen. Höhenbeschränkungen, Sichtkorridore und andere Regulierungen verhindern dies weitgehend. Selbst der Abriss und der dichtere Neubau von alten und verfallenen Gebäuden ist oft nicht möglich. Dies wird unter anderem durch den Denkmalschutz verhindert.

Die Folgen all dieser Restriktionen sind zweierlei. Erstens werden in England pro Kopf im Durchschnitt etwa dreimal weniger Wohnungen gebaut als in der Schweiz, und diese Wohnungen sind zudem deutlich kleiner. Zweitens führt die Inflexibilität des Wohnraumangebots in Kombination mit dem Anstieg der Wohnraumnachfrage unweigerlich zu einem massiven Anstieg der Häuserpreise und Mieten.

In der Tat ist das Hauptproblem in England eine massive Wohnraum-Erschwinglichkeitskrise. Eine Faustregel besagt, dass man nicht mehr als 30% des Einkommens für die Miete ausgeben sollte. In der Schweiz liegt der Wert im Durchschnitt bei leicht über 20% und im Kanton Zürich bei 23%. In England ist es ein Drittel und in London 54%. Niedrigere Einkommen in London (im dritten Dezil) müssten 70% des Bruttolohns für eine durchschnittliche Miete

aufwenden. Kein Wunder, dass so viele junge Leute in England – und speziell in London und im Südosten des Landes – noch bei ihren Eltern leben oder eine Wohngemeinschaft gründen. Und kein Wunder, dass die Londoner in Umfragen sagen, der fehlende bezahlbare Wohnraum sei das grösste Problem der britischen Hauptstadt. Für viele niedrigere Einkommen ist Wohnraum nicht nur beinahe, sondern vollständig unerschwinglich: Kein anderes entwickeltes Land hat eine höhere Obdachlosenrate als England, nicht einmal die USA.

Dazu kommt leider, dass die restriktive Raumplanungspolitik nicht zu einer inneren Verdichtung geführt hat, ganz im Gegenteil. Jüngere Haushalte und niedrigere Einkommen, die sich die Wohnkosten in zentralen Lagen nicht mehr leisten können, leben zunehmend ausserhalb der Green Belts und nehmen extreme Pendlerzeiten in Kauf. Strassenstau und überfüllte Züge sind die Folge. Eines ist sicher: Restriktive Raumplanung – zumindest in England – ist kein «Free Lunch».

## LEHREN FÜR DIE SCHWEIZ

Die Schweiz ist nicht England. Die Raumplanungspolitik der Schweiz ist immer noch deutlich flexibler als diejenige Englands. Die Schweiz ist immer noch ein «Volk von Mietern» und «NIMBYism» ist immer noch weniger ausgeprägt. Zudem könnten die steuerlichen Anreize, um Neubautätigkeit zuzulassen, in den beiden Ländern unterschiedlicher kaum sein.

Trotzdem sollten in der Schweiz die Warnglocken läuten. Die englische Raumplanungspolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt und die Green Belts in den 1950er-Jahren. Die Angebotsbeschränkungen haben aber erst in den 1970er-Jahren zu greifen begonnen. In England wird heute noch etwa halb so viel gebaut pro Jahr, wie am Ende der 1960er- und Anfang der 1970er-Jahre, trotz massivem Bevölkerungswachstum und höheren realen Einkommen. Es brauchte ein, zwei Jahrzehnte der Unterversorgung, bis sich die Wohnungskrise akzentuierte und dann akut wurde. Aber heute ist die Krise ein zentrales politisches Problem. Zudem deutet vieles darauf hin, dass die restriktive Raumplanungspolitik nicht nur Wohnungsnot hervorruft, sondern sich auch massiv negativ auf die Produktivität des Landes auswirkt, weil viele gebildete Arbeitskräfte nicht dort arbeiten und wohnen können, wo sie am produktivsten wären. Die Unzufriedenheit mit den hohen Wohnkosten hat möglicherweise auch zum Brexit beigetragen,

der die Wirtschaftssituation weiter verschlechtert.

Es gibt erste Anzeichen, dass die Wohnbautätigkeit in der Schweiz am Abnehmen ist und dass diese Abnahme nicht nur zyklischer, sondern struktureller Natur ist. Das erinnert an das England der 80er- und 90er-Jahre. Die Schweiz hat zwar steuerliche Anreize, welche bei Gemeindeautonomie zur Zersiedelung führen, aber keine steuerlichen Anreize, welche ohne diese Autonomie eine innere Verdichtung zur Folge hätten. Zudem ist die Aversion gegen Hochhäuser und die Präferenz für Denkmalschutz in den Innenstädten in der Schweiz ähnlich ausgeprägt wie in England. Und die «NIMBY-Wohneigentümer» sind auch in der Schweiz im Vormarsch, vor allem in attraktiveren zentraleren Orten, wo innere Verdichtung eigentlich am wünschenswertesten wäre. Innere Wohnverdichtung in unattraktiven und wirtschaftlich schwächeren «Aussenorten» ist zwar wohl möglich, aber keine gute und auch keine nachhaltige Lösung, da sie tendenziell mit einem tieferen Wachstum und mit mehr Verkehr und Luftverschmutzung einhergeht.

Was im Moment nicht klar ist: Wie gelingt es, die lokale Bevölkerung und die Gemeindepolitiker in den attraktiveren zentraleren Orten dazu zu bewegen, die innere Verdichtung zuzulassen? Höhenbeschränkungen und Denkmalschutzbestimmungen müssten gelockert werden. Die bestehenden steuerlichen Anreize genügen da aber wohl nicht, weil die «Kosten» der inneren Verdichtung im Gegensatz zur Zersiedelung viel eher bei der lokalen Bevölkerung anfallen. Es bräuchte also wohl ein neues Anreizinstrument, welches die lokale Bevölkerung für die Inkaufnahme von Verdichtung entschädigt. Wie ein solches Instrument ausgestaltet sein sollte, ist unklar, ebenso, ob es mehrheitsfähig wäre. Ohne ein solches Instrument – oder eine Umkehr der Politik – ist jedoch zweifelsohne eine Wohnraum-Erschwinglichkeitskrise in der Schweiz vorprogrammiert, wenn auch schleichend und nicht von heute auf morgen. ■



### \*CHRISTIAN HILBER

Der Autor ist Professor für Wirtschaftsgeografie an der London School of Economics und Professor für Immobilienfinanzierung und -ökonomie an der Universität Zürich.