

**Q2**

**20**

**26**

**FPREview**

**Raumentwicklung  
zwischen Anspruch  
und Realität**

# Inhalt

---

1	<b>Herausforderungen im Raum</b>	S.2
2	<b>Raumentwicklung in der Schweiz</b>	S.4
2.1	Die Raumplanung in der Schweiz	S.4
2.2	Ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung	S.5
2.3	Die langfristige Entwicklung der Schweiz	S.5
3	<b>Das Prospektivmodell von FPRE</b>	S.7
3.1	Forschung für die Praxis	S.7
3.2	Grundstruktur des Modells	S.7
3.3	Szenarien des Prospektivmodells	S.8
3.4	Modellierung der Nachfrage	S.9
3.5	Ableitung der Wohnungsnachfrage	S.10
3.6	Angebotsrestriktionen und die Verlagerung der Nachfrage	S.11
3.7	Zusatznachfrage nach Geschäftsflächen	S.11
4	<b>Planen: Eine anspruchsvolle Aufgabe</b>	S.12
4.1	Herausforderungen für Kantone	S.12
4.2	Gemeinden sind gefordert	S.13
4.3	Innenverdichtung mit neuen Spielregeln	S.13
5	<b>Anspruch trifft auf Realität</b>	S.15
5.1	Knappheit treibt Bodenpreise	S.15
5.2	Politisierung der Wohnungsfrage hindert Innenverdichtung	S.16
5.3	Eigentumsgarantie unter Druck	S.16
5.4	Fazit	S.16
6	<b>Anhang</b>	S.18
6.1	Abkürzungsverzeichnis	S.18
6.2	Literaturverzeichnis	S.19

---

---

# Herausforderungen im Raum

# 1

---

Die Schweizer Raumplanung steht unter wachsendem Druck. Seit der ersten Revision des Raumplanungsgesetzes (2014) wurde die Ausweitung der Bauzonen stark begrenzt und die Siedlungsentwicklung nach Innen gefordert. Dieses politische Ziel erhöht aber die Komplexität der Raumplanung und der Umsetzung von Entwicklungsprojekten erheblich, sodass seither die Ausweitung des Flächenangebots insbesondere im Wohnungsmarkt weniger gut mit der wachsenden Nachfrage mithalten konnte. Dies bringt an dynamisch wachsenden Standorten tiefe Leerstandsquoten und erhöhten Preisdruck mit sich.

Vor diesem Hintergrund zeigt das Prospektivmodell von Fahrländer Partner auf, wie sich die Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsflächen bis 2040 räumlich entwickeln dürfte. Das Modell verbindet Bevölkerungs- und Beschäftigungsszenarien mit kommunalen Standortqualitäten, Haushaltsstrukturen sowie raumplanerischen Angebotsrestriktionen. Es macht sichtbar, wo die Nachfrage wächst, wo sie innerhalb der heutigen Planungslogik nicht mehr gedeckt werden kann (vgl. Abbildung 1.1) und in welche Gemeinden sich diese Nachfrage verlagert.

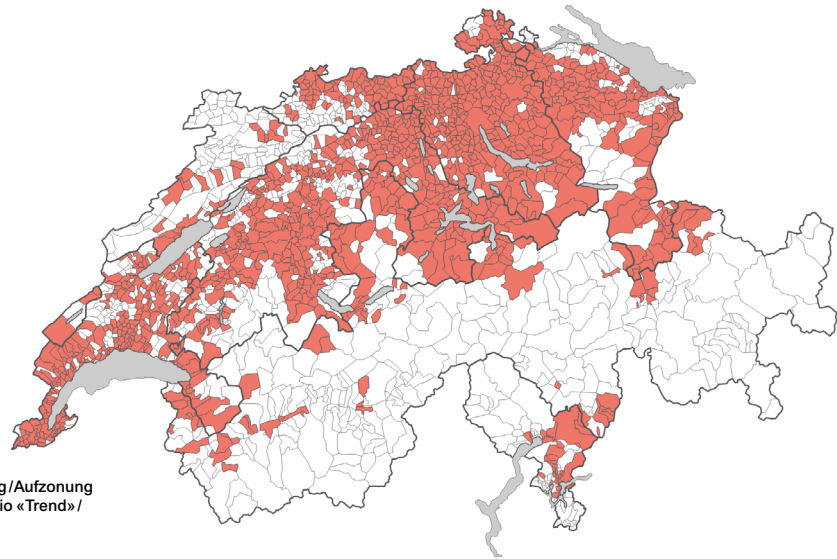
Die Erkenntnisse daraus zeigen den akuten Handlungsdruck für Kantone und Gemeinden auf. Viele Gemeinden stehen jedoch heute bereits vor erheblichen planerischen und administrativen Herausforderungen. Gleichzeitig führt die zunehmende Flächenknappheit in nachfragestarken Regionen zu steigenden Bodenpreisen (vgl. Abbildung 1.2) und zu einer stärkeren Politisierung der Wohnungsfrage. Eine aufgeheizte politische Diskussion erschwert eine pragmatische Umsetzung der raumplanerischen Ziele und belastet die Gemeinden zusätzlich.

Damit entsteht ein paradoxes Spannungsfeld: Die Raumplanung will Zersiedelung verhindern, doch wenn die Nachfrage in den dynamischen Gebieten keinen Platz hat, verlagert sich ein Teil des Wachstums in weiter entfernte Gemeinden. Dies kann zu längeren Pendeldistanzen und einem steigenden Verkehrsaufkommen führen – all das, was durch die Innenverdichtung vermieden werden möchte.

Langfristig wird entscheidend sein, ob es gelingt, die Innenentwicklung mit praxistauglichen Instrumenten und genügend Flexibilität zu ermöglichen. Nur so kann das gemeinsame Ziel einer qualitativvollen und funktionierenden Siedlungsentwicklung erreicht werden.

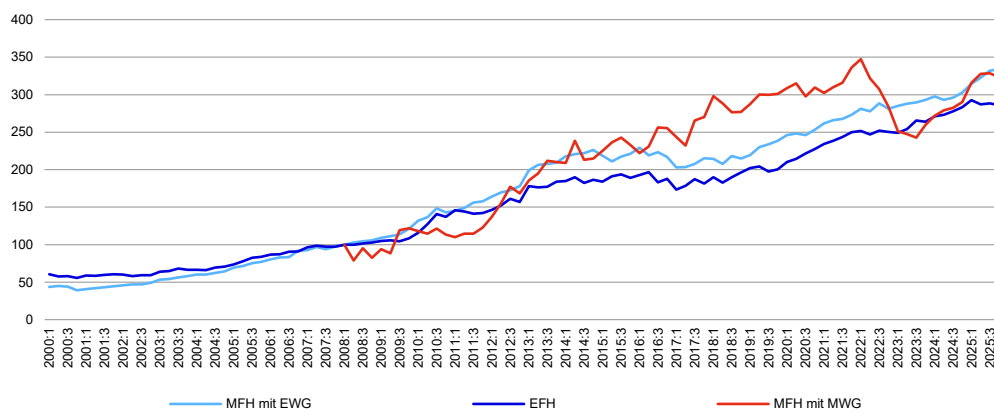
Das vorliegende FPREview verschafft auf Basis der aktuellsten Zahlen und Prognosen eine langfristige Perspektive auf die Raumentwicklung der Schweiz und zeigt anhand modellbasierter Szenarien das Spannungsfeld zwischen raumplanerischem Anspruch und den ökonomischen Realitäten des Flächenmarkts auf.

**Abb. 1.1**  
**Bauzonenfläche:**  
**Langfristige Nachfrage > Angebot**



Anmerkung: Gemeinden mit Notwendigkeit zur Umzonung/Aufzonung um Zusatznachfrage Wohnen bis 2040 zu decken; Szenario «Trend» / «Momentane Raumplanungspraxis».  
 Quelle: Prospektivmodell FPRE 2025;  
 Kartengrundlage: BFS Geostat/Swisstopo.

**Abb. 1.2**  
**Langfristige Entwicklung der Baulandpreise im Wohnungsmarkt**



Anmerkung: Innerer Wert, Indexiert (Basis: 1. Quartal 2008 = 100).  
 Quelle: Baulandpreisindizes Fahländer Partner.

---

# Raumentwicklung in der Schweiz

# 2

---

## 2.1 Die Raumplanung in der Schweiz

Die übergeordnete Raumplanung, wie wir sie heute verstehen, ist ein vergleichsweise junges Phänomen. Erste Ansätze entstanden in der Schweiz in den 1930er-Jahren, als das Land von der weltweiten Wirtschaftskrise betroffen war und die Bauwirtschaft eine schwere Flaute erlebte. In dieser Zeit wurden Architekten und Ingenieurbüros mit ersten raumplanerischen Studien beauftragt. Die sogenannte Nationalplanung war Teil eines staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogramms, das neue Aufgaben für unterbeschäftigte Architekten und Planer schaffen sollte.

Später formulierte der Bundesrat Karl Kobelt ein grundlegendes Verständnis der Landesplanung. Er betonte, dass die Nutzung und Bebauung des Landes nur dann sinnvoll seien, wenn sich einzelne Massnahmen zu einem harmonischen Gesamtwerk fügen und dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Ziel der Landesplanung sei es daher, bei allen Massnahmen der Bodennutzung Willkür, Selbstsucht und Rücksichtslosigkeit entgegenzuwirken und die allgemeinen Interessen über die Einzelinteressen zu stellen.

Ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der Raumplanung war die Institutionalisierung des Fachgebiets. 1943 wurden sowohl die Vereinigung für Landesplanung (VLP) als auch die Zentrale für Landesplanung an der ETH Zürich gegründet. Zu dieser Zeit war die Raumplanung in der Öffentlichkeit jedoch noch umstritten. Kritiker befürchteten, sie könne eine Form der staatlichen Planwirtschaft darstellen und letztlich zu einer Einschränkung wirtschaftlicher Freiheiten führen.

Die rechtliche Grundlage der Raumplanung auf nationaler Ebene entstand viel später. Erst seit 1969 ist die Raumplanung in der Bundesverfassung verankert. Heute definiert Artikel 75 Absatz 1 der Bundesverfassung die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Darin wird festgelegt, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung bestimmt, während die Umsetzung hauptsächlich den Kantonen obliegt. Ziel ist eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie eine geordnete Besiedlung des Landes. Zuvor verfügten die Gemeinden über eine weitgehende Autonomie in der Raumplanung und im Bauwesen, was zur Entstehung einer grossen Vielfalt an Begrifflichkeiten und Messweisen führte. Das Raumplanungsgesetz (RPG) trat erst 1980 in Kraft und bildet bis heute die zentrale gesetzliche Grundlage der Raumplanung in der Schweiz. Eine bedeutende Revision erfolgte im Jahr 2014 (RPG 1). Sie zielte insbesondere darauf ab, Bauzonen besser zu begrenzen und die Bauzonenreserven auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre zu dimensionieren. Seit dem 1. Januar 2026 ist zudem ein Teil der zweiten Revisions-etappe des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) in Kraft. Diese Reform befasst sich insbesondere mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen. Weitere Bestimmungen dazu treten am 1. Juli 2026 in Kraft.

## 2.2 Ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung

Lange Zeit konnten die Bauzonen dem Bedarf entsprechend ausgeweitet und auf grüner Wiese neue Siedlungsfläche erstellt werden. Im Rahmen der Regelbauweise war dies kein komplexes Vorhaben, somit konnte die Ausweitung des Angebots an Wohn- und Geschäftsflächen schnell auf steigende Nachfrage reagieren. Geändert hat sich dies, als die Stimmen gegen eine Zersiedelung lauter wurden. Die Landschaftsinitiative forderte im Jahr 2013 ein Ende der Zersiedelung und den Schutz von Landschaft, Natur und Kulturland. Die Siedlungsentwicklung soll sich auf Flächen innerhalb der bestehenden Bauzonen konzentrieren. Als indirekter Gegenvorschlag wurde das Raumplanungsgesetz revidiert. Die erste Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) der Schweiz führte strengere Regeln zur Dimensionierung der Bauzonen ein. Bauzonen dürfen nur noch so gross sein, wie es für den Bedarf der nächsten 15 Jahre nötig ist, und zu grosse Bauzonen müssen verkleinert werden. Ausserdem wurde die Mehrwertabgabe eingeführt. Wenn Land neu eingezont wird und dadurch an Wert gewinnt, müssen mindestens 20% dieses Mehrwerts abgeschöpft werden.

Diese Gesetzesänderung löste eine Kaskade von Planungsanpassungen aus, die vielerorts bis heute noch nicht abgeschlossen sind. Zunächst mussten die Kantone ihre Richtplanung anpassen. Darauf folgte die Überarbeitung der Nutzungsplanung auf Gemeindeebene. Die Abstimmung zwischen Kantonen und Gemeinden erweist sich dabei als anspruchsvoll. Zudem ist bei einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung häufig auch die Zustimmung der Bevölkerung erforderlich, sei es im Rahmen einer Volksabstimmung oder im Falle eines Referendums.

Inzwischen sind mehr als zehn Jahre seit der Anpassung des Raumplanungsgesetzes vergangen. Dennoch sind vielerorts die eigentümergebundene Instrumente, welche die Ziele der Innenverdichtung verankern sollen, noch immer nicht in Kraft. Auch wenn die Bestrebungen der Revision des Raumplanungsgesetzes noch nicht überall in der Nutzungsplanung umgesetzt wurden, bedeutet dies nicht, dass keine Innenverdichtung stattgefunden hat. Vielmehr wurde sie häufig von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie von der öffentlichen Hand im Rahmen von Sondernutzungsplänen vorangetrieben. Der Fokus lag zunächst vor allem auf Industriebrachen in gut erschlossenen Gebieten. Heute erinnert man sich kaum noch daran, was sich vor der Europaallee auf den Flächen vor dem Hauptbahnhof befand. Es sei denn, man war in den neunziger Jahren in der Zürcher Techno-Szene unterwegs. Auch Projekte wie die Papieri, das Attisholz oder die Suurstoffi sind Beispiele für Arealentwicklungen auf ehemaligen Industrieflächen. In vielen Fällen sind diese Flä-

chen inzwischen jedoch bereits überbaut. Verdichtung und Innenentwicklung müssen daher zunehmend dort stattfinden, wo bereits Menschen leben und ihre Umgebung schätzen. In solchen Kontexten ist es deutlich schwieriger, Akzeptanz für verdichtetes Bauen zu schaffen, auch wenn gerade diese Verdichtung dem politischen Ziel entspricht und notwendig ist, wenn weiterhin auf neue Bauzonen auf der grünen Wiese verzichtet werden soll.

Die erhöhte Komplexität dieser Entwicklungsvorhaben hat deutliche Auswirkungen auf die zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen sowohl bei Grundeigentümerinnen und Bauherrschaften als auch bei den Gemeindeverwaltungen. Nicht nur Bauherrinnen und Bauherren benötigen mehr Expertise und Erfahrung, um solche komplexen Projekte umzusetzen. Auch auf Seite der öffentlichen Hand braucht es qualifizierte Fachpersonen, die diese Vorhaben begleiten und steuern können.

Trotz des hohen Aufwands auf beiden Seiten führt dies jedoch längst nicht immer zum Erfolg. Das Risiko, ob die während der Planungsphase eingesetzten Ressourcen letztlich zu einem realisierten Projekt führen, bleibt bis zur Baubewilligung bestehen. Denn häufig entscheidet am Ende die Bevölkerung darüber, ob ein Sondernutzungsplan rechtskräftig wird und damit die Grundlage für eine Baubewilligung geschaffen werden kann.

Durch die komplexer gewordenen Planungsprozesse und die teilweise noch nicht aktualisierten Nutzungspläne kann sich das Angebot weniger gut an die sich verändernde Nachfrage anpassen. Dies führt zu einer zunehmenden Flächenknappheit und tendenziell steigenden Landpreisen. Steigende Landpreise sind letztlich eine natürliche Folge eines begrenzten Angebots bei gleichzeitig wachsender Nachfrage. Die Entwicklung macht deutlich, was wir schon länger wissen, dass Boden ein knappes und nicht erneuerbares Gut ist. In den letzten Jahren ist das Bewusstsein für diese Realität und für die Endlichkeit der Ressourcen nochmals gewachsen. Gleichzeitig schaffen dieses Bewusstsein und die steigenden Landpreise aber auch den ökonomischen Anreiz, den es braucht, um die Innenentwicklung voranzutreiben.

## 2.3 Die langfristige Entwicklung der Schweiz

Wie bereits in den vorherigen Kapiteln erwähnt, ist im Raumplanungsgesetz geregelt, dass die Bauzonenreserven voraussichtlich innerhalb von fünfzehn Jahren erschlossen und überbaut werden sollen. Was auf den ersten Blick wie eine einfache Vorgabe wirkt, ist jedoch nicht trivial abzuschätzen. Zwar lässt sich auf Basis von Geburtenraten und Lebenserwartung ein relativ robustes Modell entwickeln, das die natürliche Bevölkerungsentwicklung abbildet. Dies erzählt jedoch nicht die ganze Geschichte.

Da die Schweiz mit ihrer geringen Fertilitätsrate ohne Zuwanderung kaum wachsen würde, hängt die Bevölkerungsentwicklung stark von der Migration ab. Was die Situation deutlich komplexer macht, denn die Zuwanderung lässt sich nur schwer prognostizieren, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

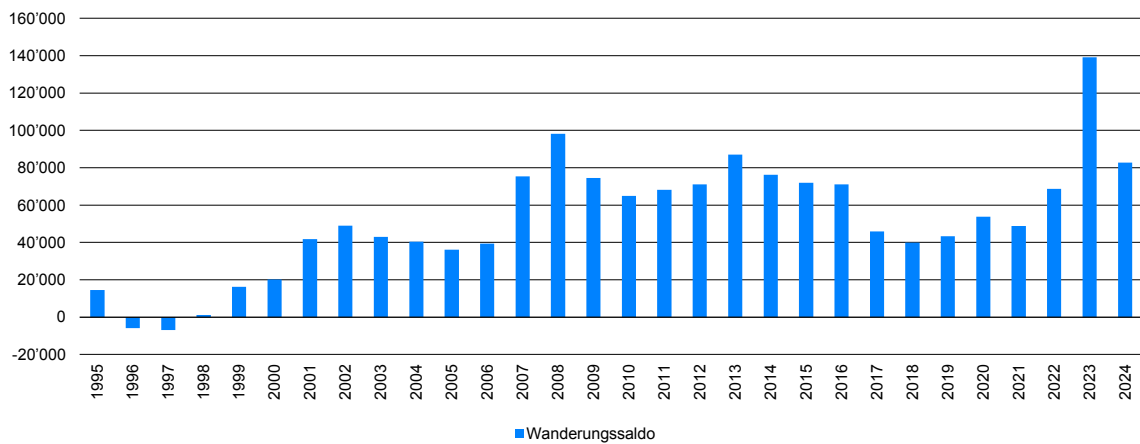
Die Abbildung zeigt das Wanderungssaldo der ständigen Wohnbevölkerung der vergangenen dreissig Jahre. Dabei wird deutlich, wie stark die Schwankungen zwischen den

einzelnen Jahren ausfallen können. Eine Differenz von zwanzigtausend Personen mehr oder weniger kommt vor und hat spürbare Auswirkungen auf die Flächennachfrage und die Planungsanforderungen.

Um die Unsicherheiten der Bevölkerungsentwicklungen abzubilden, stellt der Bund drei unterschiedliche Entwicklungsszenarien dar. Diese dienen den Kantonen als Grundlage für ihre

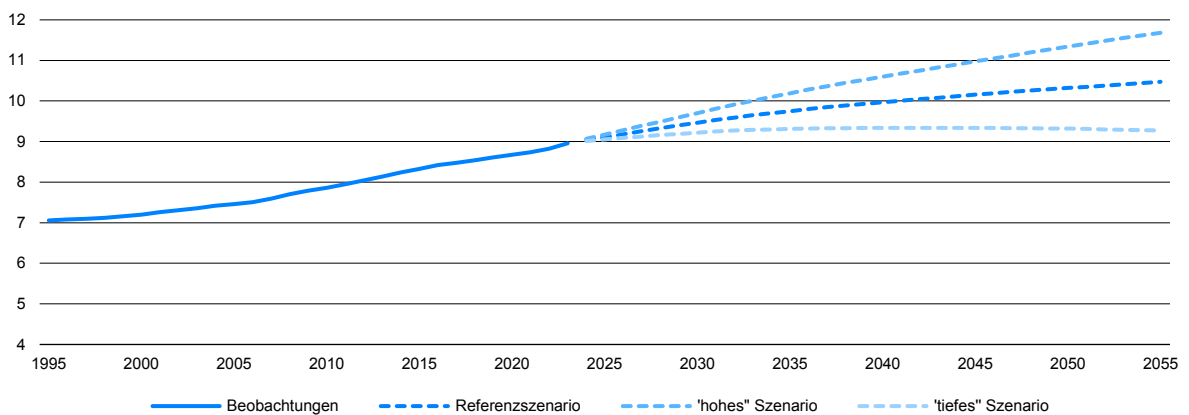
Raumplanung. Für die Richt- und Nutzungsplanung ist jedoch nicht die Bevölkerungsentwicklung auf nationaler Ebene entscheidend. Vielmehr benötigen die Kantone und Gemeinden eine robuste Datengrundlage auf kommunaler Ebene. Dies war Anlass dafür, dass Fahrländer Partner ein Modell zur Einschätzung der Zusatznachfrage nach Wohnraum und Geschäftsflächen auf kommunaler Ebene entwickelte.

**Abb. 2.3.1**  
Internationale Wanderung der ständigen Wohnbevölkerung



Quelle: BFS.

**Abb. 2.3.1**  
Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz (in Mio.)



Quelle: BFS.

---

# Das Prospektivmodell von FPRE

# 3

## 3.1 Forschung für die Praxis

Vor rund zwanzig Jahren zeigte eine Befragung von professionellen Bauträgern und grossen institutionellen Investoren, dass die Akteure der schweizerischen Wohnbauproduktion paradoxerweise nur über wenig konkrete Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung von Wohnformen verfügten (Van Wezemael 2005). Vor diesem Hintergrund beauftragte die Pensimo Management AG eine wissenschaftliche Untersuchung mit einem breiteren Fokus auf die nachhaltige Entwicklung des Wohnungsmarktes. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde unter anderem das Prospektivmodell von Fahrländer Partner entwickelt, das seither kontinuierlich weiterentwickelt

und verfeinert wurde. Das Modell dient dazu, langfristige Entwicklungen auf den Wohnungs- und Geschäftsflächenmärkten abzuschätzen und damit Entscheidungsgrundlagen für Raumplanung, Projektentwicklungen und Investitionstätigkeiten bereitzustellen. Im Jahr 2025 wurde das Modell grundlegend überarbeitet. Die Aktualisierung ermöglicht insbesondere ein verbessertes Verständnis der Wechselwirkungen zwischen Nachfrageentwicklung und raumplanerischen Rahmenbedingungen sowie deren Einfluss auf die räumliche Verteilung der Nachfrage.

## 3.2 Grundstruktur des Modells

Das Prospektivmodell basiert auf dem grundlegenden ökonomischen Prinzip des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf den Märkten für Wohn- und Geschäftsflächen. Auf der Nachfrageseite wird die Entwicklung des Wohnungsmarktes insbesondere durch die Bevölkerungsentwicklung, die Haushaltsstruktur, die Wohnpräferenzen sowie die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen bestimmt. Die Nachfrage nach Geschäftsflächen wird hingegen hauptsächlich durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungsdynamik einzelner Branchen beeinflusst. Auf der Angebotssei-

te werden Wohn- und Geschäftsflächen durch räumliche und planerische Faktoren begrenzt. Dazu zählen insbesondere verfügbare Bauzonen, bestehende Bebauungsstrukturen sowie Verdichtungspotenziale innerhalb der bestehenden Siedlungsgebiete. Das Modell verknüpft diese Faktoren miteinander und ermöglicht es, die zukünftige Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsflächen sowie deren räumliche Verteilung bis auf Gemeindeebene abzuschätzen.

### 3.3 Szenarien des Prospektivmodells

Da langfristige Entwicklungen mit Unsicherheiten verbunden sind, arbeitet FPRE beim Prospektivmodell mit unterschiedlichen Szenarien. Diese unterscheiden sich sowohl

hinsichtlich der Nachfragedynamik als auch der Angebotsentwicklung.

#### 3.3.1 Nachfrageszenarien

Auf der Nachfrageseite werden drei Szenarien unterschieden, die sich an den Grundszenarien der Bevölkerungsprognosen des Bundesamts für Statistik orientieren (vgl. Abbildung 2.3.1 und 3.3.1.1):

- Stagnation (pessimistisches Szenario)
- Trend (mittleres Szenario)
- Prosperität (optimistisches Szenario)

Das Trendszenario beschreibt jene Entwicklung, die zum Zeitpunkt der Berechnung als am plausibelsten eingeschätzt

wird. Im Szenario «Prosperität» wird von einem stärkeren Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum ausgegangen, das unter anderem durch eine höhere internationale Zuwanderung sowie eine weniger stark alternde Bevölkerung geprägt ist. Im Szenario «Stagnation» weichen die Annahmen in die entgegengesetzte Richtung ab, wodurch sich eine geringere Nachfrage nach Wohn- und Geschäftsflächen ergibt.

Abb. 3.3.1.1  
Nachfrageseitige Szenarien



Quelle: BFS, Fahrländer Partner.

#### 3.3.2 Angebotsszenarien

Neben der Nachfrage werden im Modell auch unterschiedliche Annahmen zur Angebotsentwicklung berücksichtigt (vgl. Abbildung 3.3.2.1).

Im Hauptszenario «Momentane Raumplanungspraxis» wird davon ausgegangen, dass bestehende Bauzonenreserven genutzt, innere Verdichtungspotenziale ausgeschöpft sowie Auf- und Umzonungen vorgenommen werden. Neue Einzonungen werden in diesem Szenario jedoch nicht berücksichtigt, ebenso wenig mögliche Auszonungen. Dieses Szenario bildet somit die aktuelle raumplanerische Praxis der Gemeinden ab.

Das zweite Szenario der «Expansiven Raumplanungspraxis» stellt ein hypothetisches Szenario dar. Es geht davon aus,

dass angebotsseitig keine raumplanerischen Restriktionen bestehen und sich das Angebot entsprechend der Nachfrage ausweiten kann, sofern überbaubares Land vorhanden ist. Obwohl dieses Szenario keine realistische Entwicklung für die Schweiz darstellt, erlaubt es einen Vergleich zwischen einer restriktiven und einer expansiven Angebotsentwicklung. Die Differenz zwischen beiden Szenarien zeigt auf, in welchem Umfang Nachfrage aufgrund planerischer Restriktionen räumlich verlagert oder verdrängt wird.

Abb. 3.3.2.1  
Angebotsseitige Szenarien



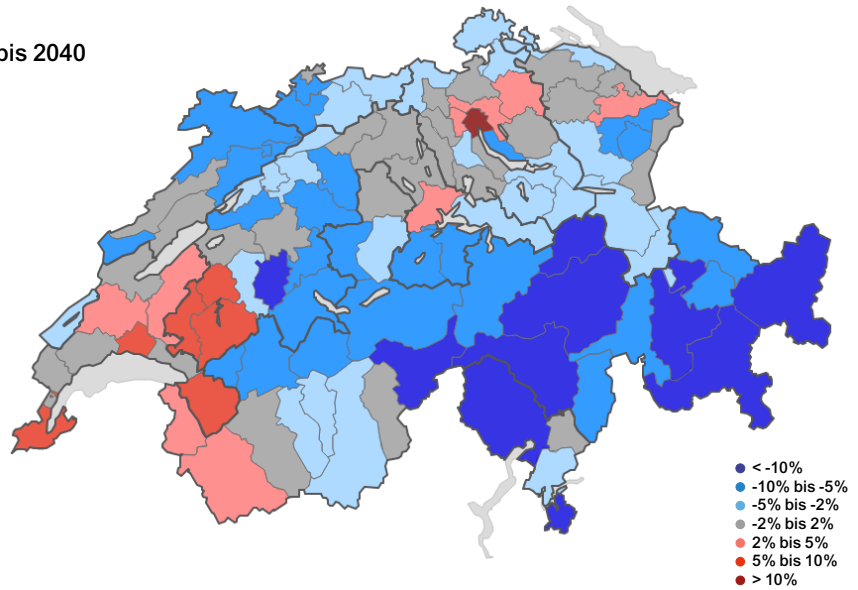
Quelle: Fahrländer Partner.

### 3.4 Modellierung der Nachfrage

Die Modellierung der Nachfrage basiert auf den im Jahr 2025 aktualisierten Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS). Diese werden im Prospektivmodell bis auf Gemeindeebene heruntergebrochen. Grundsätzlich wird zwischen zwei Komponenten der Bevölkerungsentwicklung unterschieden: der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie den Wanderungsbewegungen. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ergibt sich aus der Differenz zwischen Geburten und Todesfällen. Sie wird insbesondere durch die geschlechtsspezifische Altersstruktur sowie durch Annahmen zu Fertilitäts- und Sterberaten beeinflusst. Darüber hinaus wirken sich langfristig auch Wanderungsbewegungen indirekt auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung aus, da wirtschaftlich dynamische Regionen häufig überdurchschnittlich viele Zuwandernde im Alter zwischen zwanzig und vierzig Jahren anziehen. Diese Altersgruppe weist eine vergleichsweise hohe Geburtenrate und niedrige Sterberate auf, wodurch die Alterung der Bevölkerung langfristig abgeschwächt wird. Neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung spielen Wanderungsbewegungen eine zentrale Rolle für die räumliche Verteilung der Bevölkerung. Innerhalb der Schweiz wird die regionale Migration in erster Linie durch die Entwicklung der Beschäftigung beeinflusst. Als Datengrundlage dafür dienen langfristige Branchenszenarien der Beschäftigung nach MS-Regionen (ARE, BFE 2025). Neue Arbeitsplätze erhöhen nicht nur die Wohnraumnachfrage am jeweiligen Arbeitsort, sondern auch in umliegenden Gemeinden, die über eine gute verkehrliche Erreichbarkeit verfügen. Zusätzlich beeinflussen die Wohnpräferenzen verschiedener Nachfragersegmente sowie die Wohn- und Lebensqualität der Ge-

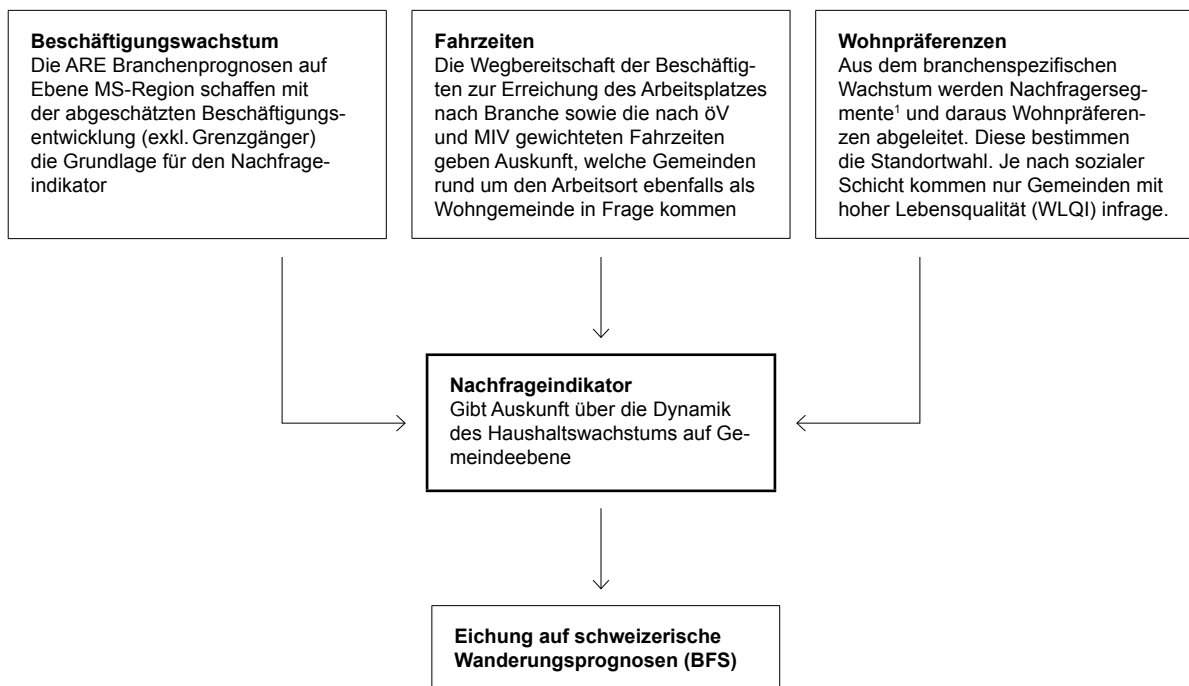
meinden die Standortwahl der Haushalte. Zur Identifikation von Gemeinden mit besonders stark wachsender Nachfrage hat Fahrländer Partner einen Nachfrageindikator entwickelt, der die Verteilung der Wanderungsbewegung auf kommunaler Ebene modelliert.

**Abb. 3.4.1**  
**Natürliche Bevölkerungsentwicklung bis 2040**



Anmerkung: Geburtenüberschuss nach MS-Regionen bis 2040; Szenario «Trend».  
 Quelle: Prospektivmodell 2025 Fahrländer Partner;  
 Kartengrundlage: BFS Geostat / Swisstopo.

**Abb. 3.4.2**  
**Das Modell des Nachfrageindikators**



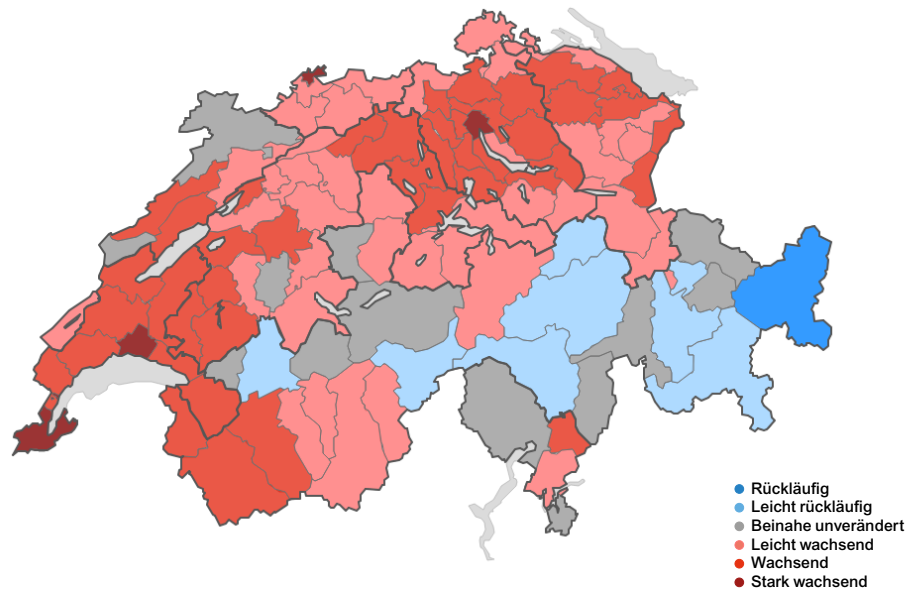
<sup>1</sup> <https://fppe.ch/marktdaten/nachfragersegmente/nachfragersegmente-im-wohnungsmarkt/>  
 Quelle: Fahrländer Partner.

### 3.5 Ableitung der Wohnungsnachfrage

Um aus der Bevölkerungsentwicklung die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum abzuleiten, wird im Modell zunächst die Entwicklung der Haushalte bestimmt. Hierzu werden die Prognosen des Bundesamts für Statistik zur Entwicklung der Haushaltsgrössen auf Kantonsebene mit aktuellen Daten zu Haushalten und Wohnungsbestand auf Gemeindeebene kombiniert. Die Nachfrage nach Miet- und Eigentumswoh-

nungen wird von der Entwicklung der Nachfragersegmente und deren Präferenzen abgeleitet. Die modellierte Nachfrage wird anschliessend mit dem bestehenden Wohnungsbestand verglichen, wodurch sich die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum ergibt.

**Abb. 3.5.1**  
Zusatznachfrage «Trend» bis 2040 bei  
«Expansiver Raumplanungspraxis»



Anmerkung: Zusatznachfrage nach Wohnfläche auf Ebene MS-Region bis 2040; Szenario «Trend»/«Expansive Raumplanungspraxis».  
Quelle: Prospektivmodell FPRE 2025;  
Kartengrundlage: BFS Geostat/Swisstopo.

### 3.6 Angebotsrestriktionen und die Verlagerung der Nachfrage

Im Szenario der «momentanen Raumplanungspraxis» wird die modellierte Nachfrage mit den vorhandenen angebotsseitigen Kapazitäten verglichen. Dabei wird für jede Gemeinde geprüft, ob die zusätzliche Nachfrage durch bestehende Bauzonenreserven sowie durch Umnutzungs- und Verdichtungspotenziale gedeckt werden kann. Kann die zusätzliche Nachfrage innerhalb einer Gemeinde nicht vollständig gedeckt werden, entsteht ein Nachfrageüberhang. Dieser äussert sich typischerweise in steigenden Preisen, sinkenden Leerständen sowie einer stärkeren Absorption von weniger stark nach-

gefragten Objekten. Ein Teil der Nachfrage wird infolgedessen in umliegende Gemeinden ausweichen. Im Modell wird hierfür jeweils ein möglichst geeigneter und ähnlicher Alternativstandort bestimmt. Massgebliche Kriterien sind dabei die Fahrzeiten, das Preisniveau, die steuerliche Belastung sowie die soziodemografische Struktur der Gemeinden. Voraussetzung für eine Verlagerung ist stets, dass die zusätzliche Nachfrage am Alternativstandort durch ein entsprechendes Angebot aufgenommen werden kann.

### 3.7 Zusatznachfrage nach Geschäftsflächen

Neben der Wohnungsnachfrage berechnet das Prospektivmodell auch die Entwicklung der Nachfrage nach Geschäftsflächen. Diese wird aus der regionalen Beschäftigungsentwicklung nach Branchen sowie aus Annahmen zum branchenspezifischen Flächenbedarf pro Beschäftigten abgeleitet. Da jede Branche einen unterschiedlichen Anteil an Bürotätigkeiten aufweist, wird im Modell zwischen Büroarbeitsplätzen und Arbeitsplätzen mit produzierender Tätig-

keit unterschieden. Insbesondere im Gewerbe können sich die Flächenbedarfe dieser beiden Arbeitsplatztypen deutlich unterscheiden, weshalb diese Differenzierung im Modell berücksichtigt wird.

Im Gegensatz zum Wohnungsmarkt spielen räumliche Verlagerungen der Nachfrage bei Geschäftsflächen eine untergeordnete Rolle, da in den allermeisten Gemeinden ausreichend Flächenreserven für viele Branchen vorhanden sind.

---

# Planen: Eine Anspruchsvolle Aufgabe

# 4

---

## 4.1 Herausforderungen für Kantone

Die Ergebnisse des Prospektivmodells zeigen, dass die heutige Raumplanungspraxis langfristig zu räumlichen Verlagerungen oder auch Verdrängungen führen wird. In vielen Regionen kann die zusätzliche Nachfrage insbesondere nach Wohnflächen innerhalb der bestehenden Bauzonen nicht vollständig gedeckt werden. Ein Teil der Nachfrage verlagert sich deshalb in umliegende Gemeinden, häufig weiter entfernt von wirtschaftlichen Zentren und Arbeitsstandorten.

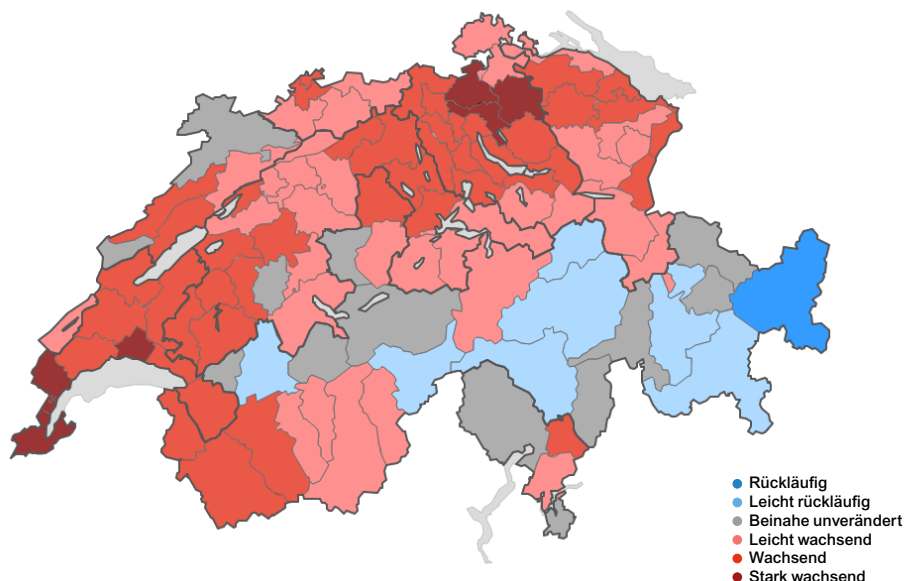
Diese Entwicklung stellt insbesondere für die Kantone eine grosse Herausforderung dar. Wenn Haushalte ihren Wohnort zunehmend weiter vom Arbeitsort entfernt wählen müssen, weil in wirtschaftlich starken Regionen zu wenig Wohnraum zur Verfügung steht, führt dies *ceteris paribus* zu längeren Pendeldistanzen und einem höheren Verkehrsaufkommen. Damit geraten zentrale Aufgaben der Kantone unter Druck, insbesondere die koordinierte Entwicklung von Siedlung, Verkehr, Landschaft und Infrastruktur.

Genf ist die Stadt, in der die grösste modellierte Verlagerung der Nachfrage stattfindet, gefolgt von Zürich. Da in Zürich ungenügend bauliche Reserven verfügbar sind, verlagert sich ein Teil des Wachstums in umliegende Gemeinden vor allem im Knonaueramt und Zürcher Unterland und über die Kantonsgrenze hinaus. Ähnlich zeigt sich die Situation in der Genfer Region, wo beispielsweise Nyon für viele Haushalte zu einem neuen Wohnstandort wird, obwohl sie bei einer weniger restriktiven Raumplanungspraxis möglicherweise lie-

ber direkt in Genf wohnen würden. Für die Kantone besteht daher die Herausforderung darin, diese räumlichen Verlagerungseffekte zu erkennen und die Entwicklung im Rahmen der Richtplanung regional und teilweise kantonsübergreifend zu koordinieren.

Eine weitere Herausforderung für die Kantone liegt in den teilweise grossen Unterschieden zwischen den Gemeinden. Innerhalb eines Kantons reichen die Strukturen von stark wachsenden Städten über Agglomerationsgemeinden bis hin zu ländlichen oder touristisch geprägten Regionen. Entsprechend unterschiedlich entwickeln sich Bevölkerung, Beschäftigung und damit auch die Nachfrage nach Siedlungsflächen.

Abb. 4.1.1  
Zusatznachfrage «Trend» bis 2040 bei  
«Momentaner Raumplanungspraxis»



## 4.2 Gemeinden sind gefordert

Während die übergeordnete Planung und Koordination der räumlichen Entwicklung auf kantonaler Ebene erfolgt, liegt die eigentümerverschreibende Nutzungsplanung bei den Gemeinden. Damit kommt ihnen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der raumplanerischen Ziele zu, insbesondere bei der Ermöglichung der Innenverdichtung. Das wichtigste Instrument der Gemeinden ist dabei der Nutzungsplan. Mit der Nutzungsplanung legen die Gemeinden fest, wie das Gemeindegebiet räumlich genutzt werden darf und welche Bau- und Nutzungsmöglichkeiten auf einzelnen Parzellen bestehen. Ergänzend dazu stehen Instrumente wie Sondernutzungspläne zur Verfügung, mit denen spezifische Entwicklungen in bestimmten Gebieten gezielt gesteuert werden können. Die Aufgaben der Gemeinden in der Raumplanung werden

jedoch zunehmend komplexer. Insbesondere Gemeinden mit starkem Wachstumsdruck stehen vor der Herausforderung, eine ausgewogene Entwicklung zwischen Siedlungswachstum, Landschaftsschutz und Lebensqualität sicherzustellen, was eine hohe fachliche Expertise und genügend Ressourcen braucht, worauf insbesondere kleinere Gemeinden nicht ohne weiteres zurückgreifen können. Gemäss nationalem Gemeindemonitoring (2024) sind Themen, welche Gemeinden am stärksten belasten, Themen rund um Raumplanung, Bauzonen und das neue Raumplanungsgesetz. Ihre Leistungsgrenze in diesem Bereich ist vielerorts bereits überschritten, somit fehlten den Gemeinden genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Bearbeitung dieses Themas.

## 4.3 Innenverdichtung mit neuen Spielregeln

Da Neueinzonungen heute vielerorts kaum mehr möglich oder politisch schwer durchsetzbar sind, stellt sich zunehmend die Frage, wie zusätzliche Siedlungsflächen innerhalb der bestehenden Bauzonen geschaffen werden können. Während früher die Erweiterung der Bauzonen im Vordergrund stand, rücken heute vermehrt Transformationsprozesse innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets in den Fokus.

Viele grössere Arealentwicklungen auf ehemaligen Industrieflächen – die vergleichsweise einfacheren Fälle – sind inzwischen bereits realisiert worden. Verdichtung und Innenentwicklung müssen daher zunehmend innerhalb bestehender Quartiere stattfinden. Dies stellt Gemeinden vor neue Herausforderungen, da solche Entwicklungen häufig komplexe Abstimmungsprozesse erfordern und stärker in bestehende soziale und räumliche Strukturen eingreifen.

In den letzten Jahren sind Sondernutzungspläne vermehrt zum hauptsächlichen städtebaulichen Instrument geworden, mit dem Innenentwicklung ermöglicht wird. Doch wie

der Name bereits andeutet, handelt es sich dabei eigentlich um ein Instrument für Sonderfälle. Für die Innenverdichtung im grossen Stil sind sie nur bedingt geeignet. Die Verfahren sind mit enormen Aufwänden, langen Planungszeiten und hohen Risiken verbunden, was viele Akteure davon abhält, entsprechende Verdichtungsprojekte umzusetzen. Sondernutzungspläne scheinen daher keine langfristige Lösung zu sein. Vielmehr braucht es entweder einen mutigeren Städtebau, der eine höhere Dichte städtebaulich rechtfertigen kann, oder eine Flexibilisierung der heutigen Bauzonen.

Ein möglicher Ansatz für neue Instrumente der Innenentwicklung zeigt sich beispielsweise in Zug. Dort wurde mit der sogenannten «Weissen Zone»<sup>2</sup> ein planerisches Pilotprojekt gestartet, das bewusst auf die üblichen Zonenvorschriften verzichtet. Statt detaillierter Nutzungs- und Massvorschriften soll die Entwicklung stärker über städtebauliche Qualität und projektbezogene Lösungen gesteuert werden. Solche Ansätze könnten in Zukunft eine Möglichkeit darstel-

len, die Innenentwicklung flexibler zu gestalten und gleichzeitig hohe städtebauliche Anforderungen zu sichern. Die Entwicklung geeigneter Instrumente für die Verdichtung im Bestand gehört damit zu den zentralen Herausforderungen der kommunalen Raumplanung. Gemeinden stehen vor

der Aufgabe, Lösungen zu finden, die einerseits zusätzliche Siedlungsentwicklung innerhalb der bestehenden Bauzonen und nützlicher Frist ermöglichen und andererseits die Qualität und Akzeptanz der gebauten Umwelt langfristig sichern.

---

# Anspruch trifft auf Realität

# 5

---

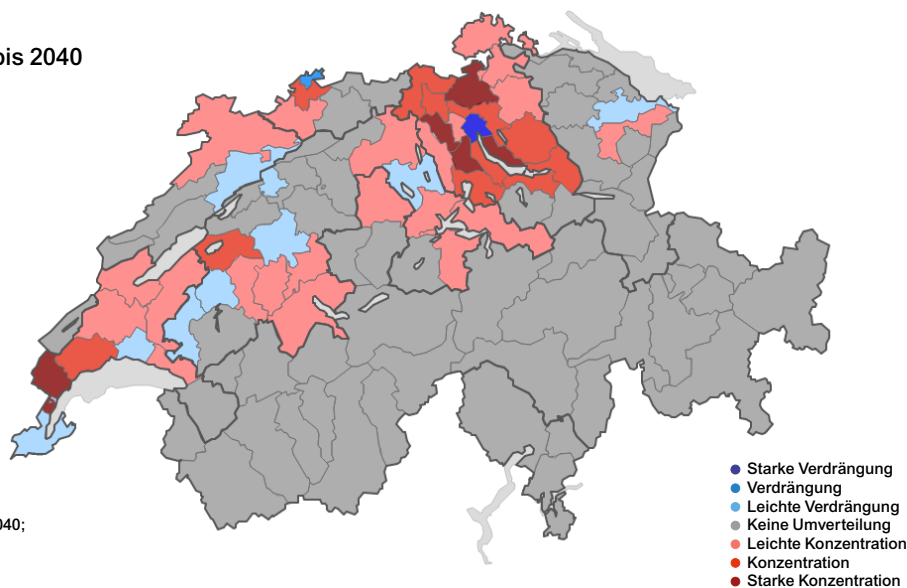
## 5.1 Knappheit treibt Bodenpreise

Bei der aktuellen Raumplanung, in der keine neuen Baulandreserven ausgewiesen werden, die Innenverdichtung nicht genügend Fläche schafft und dennoch die Nachfrage steigt, profitieren Grundbesitzer in Orten, in denen die steigende Nachfrage auf eine ungenügende Ausweitung des Angebots trifft und die Preise gemäss ökonomischem Marktmodell tendenziell steigen. Unter der Annahme, dass sich die Nachfrage gemäss Trendszenario entwickelt und die momentane Raumplanungspraxis weitergeführt wird, kann in allen fünf grössten Städten der Schweiz sowie in einigen Gemeinden im Grossraum Zürich die Zusatznachfrage nicht innerhalb des Gemeindegebiets gedeckt werden. Die folgende Abbildung zeigt in blauer Farbe, in welchen Gemeinden es zu einer Verlagerung der Nachfrage kommt, also mittelfristig ein Nachfrageüberhang besteht und somit der Druck auf die Landpreise steigt.

Die nachfolgende Abbildung zeigt zudem auf, in welche MS-Regionen sich die ungedeckte Nachfrage hin verlagert. Es handelt sich um Regionen mit Gemeinden, die gut erschlossen sind und ähnliche Qualitäten hinsichtlich ihrer Lebensqualität aufweisen wie jene Räume, in denen der Nachfrageüberhang entsteht und aus denen die Nachfrage teilweise abwandert. Der Grossraum Zürich, in dem es im Trendszenario zu nachfrageseitigen Verlagerungen kommt, reicht bis in die Kantone Schwyz, Aargau und Luzern. In allen Gebieten, die rot eingefärbt sind, wird unter der aktuellen

Raumplanungspraxis mehr gebaut, als es der reinen Nachfrageentwicklung in einem Szenario ohne raumplanerische Restriktionen entsprechen würde.

Abb. 5.1.1  
Umverteilung der Nachfrage «Trend» bis 2040



Anmerkung: Umverteilung der Wohnungsnachfrage bis 2040;  
Szenario «Trend» / «Momentane Raumplanungspraxis».  
Quelle: Prospektivmodell FPRE 2025;  
Kartengrundlage: BFS Geostat / Swisstopo.

## 5.2 Politisierung der Wohnungsfrage hindert Innenverdichtung

Der steigende Druck auf die Landpreise stellt einerseits einen Anreiz für Entwickler dar, Verdichtungsprojekte voranzutreiben. Gleichzeitig können steigende Bodenpreise auch zu Unzufriedenheit führen. Dort, wo die Nachfrage nicht vollständig gedeckt werden kann und es zu räumlichen Verlagerungen kommt, besteht die Gefahr, dass bestimmte Haushalte aus besonders gefragten Lagen verdrängt werden. Dies führt zunehmend zu politischen Debatten rund um die Wohnraumversorgung und kann die Wohnungsfrage stark politisieren. In einem solchen Umfeld wird die Umsetzung grösserer Verdichtungsprojekte häufig schwieriger, da Projekte vermehrt auf Widerstand stossen und Planungsverfahren komplexer werden.

Hinzu kommt, dass in vielen Gemeinden die nötige Dichte noch nicht in der Grundordnung verankert ist. Höhere Ausnutzungen müssen daher häufig über Sondernutzungsplannungen ermöglicht werden. Diese Verfahren sind jedoch aufwendig, zeitintensiv und mit zusätzlichen Unsicherheiten verbunden. Dadurch steigen sowohl die Planungskosten als auch die Risiken für Projektentwickler. Sodass vermehrt Investoren vor komplexen Verdichtungsprojekten in Innenstädten zurückschrecken.

In der Folge wird Verdichtung zunehmend verlangsamt. Der Druck auf die Bodenpreise führt daher nicht zu einer effizienteren Nutzung der vorhandenen Flächen, sondern zeigt sich oft vielmehr in steigenden Miet- und Verkaufspreisen.

## 5.3 Eigentumsgarantie unter Druck

Nicht zu vergessen sind auch jene Gemeinden, die heute über überdimensionierte Bauzonen verfügen. Denn das Raumplanungsgesetz sieht dort eine Redimensionierung dieser Bauzonen vor. In solchen Gemeinden kommt es zu Auszonungen von bestehendem Bauland, was eine Eigentumsbeschränkung darstellt, die einer Enteignung gleichkommen kann. Gemäss Bundesverfassung Art. 26, sollte die Eigentumsgarantie gewährleistet sein. Enteignungen sowie Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sollten gemäss Verfassung vollständig entschädigt werden.

Inzwischen gibt es jedoch erste Bundesgerichtsentscheide, die einen Verzicht auf eine Entschädigung bei Auszonungen damit begründen, dass die frühere Nutzungsordnung nicht dem Raumplanungsgesetz entsprach und es sich daher gar nicht um eine eigentliche Auszonung handle. Dies erscheint als fragwürdige Argumentation, wenn man bedenkt, dass das Raumplanungsgesetz in erster Linie ein behördenverbindliches Instrument ist und der bestehende Zonenplan einst von den zuständigen Behörden genehmigt wurde. Grundeigentü-

mer müssten sich in einem funktionierenden Rechtsstaat auf die eigentümergebundene Instrumente verlassen können und nicht darauf angewiesen sein, die Behördenkontrolle selbst wahrzunehmen.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass Fälle von Auszonungen in Zukunft häufiger auftreten werden und der Umgang mit materiellen Enteignungen weiterhin mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet bleibt. Damit bleibt auch die Frage der planungsbedingten Vor- und Nachteile ein zentrales Thema, das Grundeigentümer noch längere Zeit beschäftigen dürfte.

## 5.4 Fazit

Grundsätzlich sind die Ziele der heutigen Raumplanung breit getragen. Der Schutz von Landschaft und Kulturland sowie die Konzentration der Siedlungsentwicklung innerhalb bestehender Bauzonen entsprechen einem gesellschaftlichen Konsens. Gleichzeitig wird jedoch immer deutlicher, dass die Umsetzung dieser Ziele in der Praxis mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist.

Die Nachfrage insbesondere nach Wohnflächen wächst in vielen wirtschaftlich starken Regionen weiterhin deutlich. Wenn diese Nachfrage innerhalb der bestehenden Bauzonen nicht ausreichend aufgenommen werden kann, führt dies zwangsläufig zu räumlichen Verlagerungen. Haushalte weichen in weiter entfernte Gemeinden aus, während in besonders gefragten Lagen steigende Bodenpreise und eine zunehmende Knappheit an verfügbaren Flächen die Folge sind.

Daraus resultiert ein Spannungsfeld zwischen den politischen Zielen der Raumplanung und den ökonomischen Realitäten des Immobilienmarktes. Eine Raumplanung, die Zersiedelung verhindern will, kann unter Umständen unbeabsichtigte Nebenwirkungen erzeugen, wenn das Angebot in den nachfragestarken Regionen sich nicht ausweiten kann. In

diesem Fall besteht die Gefahr, dass Wachstum räumlich verlagert wird – mit entsprechenden Folgen für Pendeldistanzen, Verkehrsaufkommen und Preisentwicklungen.

Hinzu kommt, dass die Umsetzung der Innenentwicklung in hohem Mass von den Gemeinden getragen werden muss. Gerade kleinere Gemeinden stehen jedoch häufig vor der Herausforderung, komplexe Verdichtungs- und Transformationsprozesse mit begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen zu steuern. Die Raumplanung stösst damit vielerorts an institutionelle und organisatorische Grenzen.

Die zentrale Herausforderung der kommenden Jahre wird daher darin bestehen, Wege zu finden, wie Innenentwicklung praktisch umgesetzt werden kann. Dazu braucht es verlässliche planerische Rahmenbedingungen, ausreichend Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene sowie Instrumente, die Verdichtung ermöglichen, ohne die Planungsprozesse zu verkomplizieren. Nur wenn es gelingt, die Interessen von Raumplanung, Gemeinden und Grundeigentümern besser aufeinander abzustimmen, kann das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen und funktionierenden Siedlungsentwicklung langfristig erreicht werden.

---

# Anhang

# 6

---

## 7.1 Abkürzungsverzeichnis

AGF	Anrechenbare Geschossfläche
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
BZR	Bau- und Zonenreglement
FPRE	Fahrländer Partner Raumentwicklung
IMBAS	Immobilien Bewertungs- und Analysesystem von Fahrländer Partner
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MS	mobilité spatiale
NOGA	Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige
öV	öffentlicher Verkehr
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
VZ	Volkszählung
VZA	Vollzeitäquivalente Stellen

## 7.2 Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Statistik. (2025). Bevölkerungsszenarien für die Schweiz. <https://www.bfs.admin.ch>
- Ecoplan, & Fahrländer Partner. (2007). EFICAS: Wohnungsmarktprognosen und Szenarien für die Schweiz. <https://fpre.ch/wp-content/uploads/2020/09/eficas-kurzfassung.pdf>
- EspaceSuisse. (2024). 10 Jahre RPG 1: Ausgewählte Urteile des Bundesgerichts. Bern: EspaceSuisse.
- Fahrländer Partner AG. (2008). Bauzonen Schweiz: Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).
- Held, T., Weiss, B., Märkli, P., Roth, J., Fahrländer, S., Dittes, M., & Schweiger, C. (2024). Standortfaktor Wohnen Zug: Ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment. Amt für Raum und Verkehr, Baudirektion des Kantons Zug.
- Schweizerische Eidgenossenschaft. (1980). Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).
- Van Wezemael, J. (2005). Investoren und Wohnungsproduktion: Entscheidungsstrukturen institutioneller Wohnungsinvestoren in der Schweiz. Zürich: ETH Zürich.
- Wyrsch, M., & Schneeberger, P. (2018). Raumplanung in der Schweiz: Von der VLP zu EspaceSuisse. Historisches Essay zum 75-Jahre-Jubiläum des Verbands für Raumplanung. Bern: EspaceSuisse.
- ZHAW School of Management and Law. (2024). Nationales Gemeindemonitoring 2024. <https://www.zhaw.ch/de/sml/ueber-uns/news-und-medien/newsdetail/event-news/nationales-gemeindemonitoring-2024>

# Impressum

## Herausgeber

Fahrländer Partner AG

## Redaktion

Mattia Farei-Campagna

Stefan Fahrländer

Simona Hauri

Alice Paula

Jaron Schlesinger

## Redaktionsschluss

26. März 2026

## Gestaltung

Farner Schalcher, Zürich;

Simone Farner, Daniela Spack

## Abonnieren und weitere Informationen

[www.fpre.ch/fpreview](http://www.fpre.ch/fpreview)

[view@fpre.ch](mailto:view@fpre.ch)

## Adressen

Fahrländer Partner AG

Seebahnstrasse 89

8003 Zürich

Fabrikstrasse 20A

3012 Bern

T +41 44 466 70 00

© 2026 by Fahrländer Partner AG

Das Copyright liegt bei Fahrländer Partner AG. Die Leserin oder der Leser verpflichtet sich, dieses Produkt weder teilweise noch vollständig zu kopieren oder in anderer Form zu reproduzieren, um es so Dritten kostenlos oder gegen Vergütung weiterzugeben. Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet:

«Quelle: FPREview Q2 2026: Raumentwicklung zwischen Anspruch und Realität



Link zur Website:

[www.fpre.ch/fpreview](http://www.fpre.ch/fpreview)