

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2024)

Heft: 3

Artikel: Grundeigentum in der Stadt : wem gehört der Boden, und wer bekommt ihn? Neue Wege für Raumplanung und Innenentwicklung

Autor: Debrunner, Gabriela / Meier, Nina

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1055144>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 23.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Grundeigentum in der Stadt: Wem gehört der Boden, und wer bekommt ihn?

Neue Wege für Raumplanung und Innenentwicklung

GABRIELA DEBRUNNER

Dr., Oberassistentin und Dozentin am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich, in der Forschungsgruppe für Raumentwicklung und Stadtpolitik

Interview geführt von Nina Meier, Redaktion COLLAGE

Angesichts der aktuellen Diskussion um knappen Wohnraum, steigende Mieten und die damit verbundene Gentrifizierung machen sich viele Menschen Gedanken über die Folgen der Innenentwicklung. Die Forschung von Gabriela Debrunner zeigt, dass ein systematischer und differenzierter Umgang mit Grundeigentümer:innen und Grundeigentumsdaten sowie mehr Wissen über ihre spezifischen Bedürfnisse den Erfolg der Innenentwicklung erhöhen kann.

COLLAGE (C): In deiner Forschung beschäftigst du dich mit der Innenentwicklung in der Schweiz. Was hast du dabei gelernt, um die Akzeptanz der Innenentwicklung in der Bevölkerung zu erhöhen?

GABRIELA DEBRUNNER (GD): An der ETH haben wir mit einer breit angelegten repräsentativen Umfrage, die im April 2024 publiziert wurde (Wicki et al., 2024), nachgewiesen, dass es zur Akzeptanz der Innenentwicklung beiträgt, wenn die Verdichtung mit sozialen und ökologischen Entwicklungen einhergeht, zum Beispiel mit preisgünstigem Wohnraum. Dann gibt es weniger Bauverzögerungen und Einsprachen seitens der Bevölkerung und der Nachbarschaft. Das dürfte auch im Interesse vieler Bauträger:innen und Wirtschaftsakteur:innen sein.

C: Umgekehrt wissen Raumplaner:innen oft wenig über die ökonomische Seite der Innenentwicklung. War das eine Motivation für deine Forschung?

GD: Als ich noch in der Planungspraxis war, hat mich das auch gestört, weil es ein riesiges raumplanerisches Potenzial gibt. Von Seiten der Planung wird viel in Infrastrukturprojekte und Planungsprozesse investiert. Aber dann wird oft wenig umgesetzt. Hier habe ich mich gefragt, warum man nicht systematischer mit den Eigentümer:innen umgeht.

C: Welche Gründe gibt es dafür?

GD: Unter anderem liegt es daran, dass die Datengrundlage sehr schlecht ist und die Eigentümerdaten in der Schweiz sehr gut geschützt sind. Es gibt aber auch grosse Unterschiede bei den Eigentümer:innen, deshalb glaube ich, dass wir mit einer systematischen Analyse viel gezielter Raumplanung betreiben können.

Das ist die Kernaussage dieses Forschungsprojekts. Wir wissen sehr wenig über Grundeigentümer:innen.

C: Ihr habt in Opfikon geforscht. Warum ist Opfikon ein geeigneter Ort, um eine systematische Erhebung der Grundeigentümerdaten durchzuführen?

GD: Opfikon steht stellvertretend für viele Städte und Gemeinden in der Schweiz. Es ist eine Agglomerationsstadt mit etwa 30'000 Einwohner:innen und hat fast keine unbebauten Baulandreserven mehr. Zudem liegt es in einem dynamischen Wirtschaftsraum. Das Bevölkerungswachstum muss in Zukunft in der Agglomeration und nicht in der Kernstadt aufgefangen werden. Das bedeutet, dass Städte wie Opfikon unter grossem Druck stehen, neuen Wohnraum zu schaffen. Gleichzeitig haben sie sehr wenig Personal in der Planungsverwaltung, um diese Aufgaben effektiv und strategisch zu bewältigen.

C: Kannst du schon etwas zu den einzelnen Grundeigentümer:innen sagen. Was sind ihre Motive und Bedürfnisse in Opfikon?

GD: Rein empirisch und evidenz-basiert kann ich das am Beispiel Opfikon noch nicht machen. Aber ich kann auf das verweisen, was es an Forschung gibt. Wir unterscheiden zwischen vier Gruppen von Eigentümer:innen.

Innerhalb der ersten Gruppe sehen sich die institutionellen Akteur:innen (dazu gehören u.a. Pensionskassen, Versicherungen, Banken, Anlagefonds, private Unternehmen) grundsätzlich nicht in der Verantwortung, günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder sozioökologisch nachhaltig zu verdichten. Rein aus ihrer Funktion und Zielsetzung müssen sie das auch nicht. Sie betrachten Wohnraum in erster Linie als Anlageobjekt und nicht als Grundbedürfnis. Für die einen kann dies eine kurzfristige Investition sein, andere sind eher langfristig orientiert.

Bei der zweiten Gruppe, den Selbstnutzer:innen, sind die Bedürfnisse sehr unterschiedlich. Auf der einen Seite gibt es private Eigentümer:innen von Einfamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern. Über diese Gruppe gibt es wenig Wissen, und sie werden oft als Verhinder:innen von Innenentwicklungsprojekten gesehen. Aber die einen blockieren, weil sie Angst vor Veränderung haben, und die anderen, weil sie im Moment kein Geld haben, um etwas zu entwickeln. Aber eigentlich wären sie daran interessiert, ihre Grundstücke zu verdichten. Das heisst, wenn man ihnen die Sicherheit geben könnte, dass sich ihr Haus baulich nicht gross verändern wird und sie weiterhin dort wohnen können, wären sie durchaus offen, sich an einem Projekt zu beteiligen. Eine andere Subgruppe sind diejenigen, die abwarten, weil sie die Immobilie innerhalb der Familie weitergeben wollen. Aber auch sie sind grundsätzlich interessiert und neugierig, etwas zu verändern.

Die dritte Gruppe sind die Non-Profit-Organisationen. Dazu gehören zum Beispiel die gemeinnützigen Genossenschaften



[ABB.1] Klassifizierung des Bodens im Rohr/Platten-Quartier, Opfikon, nach «Eigentumstyp» (Daten fürs Jahr 2023) / Classification des sols dans le quartier Rohr/Platten, Opfikon, en fonction du «type de propriété». (données de l'année 2023) / Classificazione del suolo per «tipo di proprietà» nel quartiere di Rohr/Platten a Opfikon (dati del 2023) (Quelle: Gabriela Debrunner)

- Privat-institutionell
- Privat-selbstgenutzte
- Genossenschaftlich
- Öffentlich
- Veränderung seit 2005

und Stiftungen, Kirchen, aber auch Vereine. Sie haben alle einen gemeinnützigen Zweck und dürften – rein rechtlich gesehen – keinen Gewinn erwirtschaften.

Und die vierte Gruppe ist die öffentliche Hand. Beispielsweise die Stadt Opfikon selbst oder der Kanton Zürich. Dabei handelt es sich um öffentliche Steuergelder, die über die Planungs-, Bau- oder Finanzabteilung für öffentliche Landkäufe investiert werden oder bereits investiert worden sind. Eine Subkategorie der öffentlichen Hand sind halböffentliche Unternehmen wie die SBB oder die Post.

c: Wo siehst du Handlungsansätze bei Selbstnutzer:innen, wenn es darum geht, Innenentwicklung qualitativ zu fördern?

GD: Bei den Selbstnutzer:innen geht es oft darum, die Ängste abzuholen, aber auch einfach zuzuhören. Es besteht vielleicht kein Handlungsbedarf, aber man muss seitens Planung akzeptieren, dass sie diese Ängste haben. Oder es geht darum, ihnen aufzuzeigen, dass es Möglichkeiten gibt, ihr Gebäude oder ihr Grundstück weiterzuentwickeln, ohne dass sie etwas verlieren – sowohl finanziell als auch emotional. Zum Beispiel bei Einfamilienhausbesitzer:innen, die vielleicht mit ihrer Familie in dem Haus gewohnt haben und jetzt nur noch zu zweit sind, gibt es sehr viele Handlungsoptionen in Richtung Mehrgenerationenwohnen und neue flexible Wohnformen – gerade fürs Alter.

c: So ähnlich wie eine Energieberatung, die man recht gut etabliert hat, könnten Gemeinden oder Kantone auch eine Grundeigentümer:innen-Bauberatung anbieten?

GD: Ja, genau. Am Ende geht es oft um rechtliche und finanzielle Fragen. Um Erbschafts- und Vermögensaufteilung. Es kann auch sein, dass diese Fragen einfach nicht dringend sind, zum Beispiel, wenn jemand keine Nachkommen hat, die das Haus übernehmen wollen.

Ich glaube, es braucht eine vermittelnde Instanz. Einerseits sind die Banken sehr offen dafür, aber auch ein:e Erb- und Vermögensberater:in ist daran interessiert, eine solche Beratung anzubieten. Die Beratung könnte aber auch so gestaltet werden, dass sie für die gesamte Quartierentwicklung von Nutzen ist. Hier kann die Raumplanung meiner Meinung nach eine sehr wichtige Vermittlerinnenrolle einnehmen.

c: Hast du in deiner Forschung untersucht, wie sich die Eigentümer:innenstrukturen in Opfikon im Laufe der Zeit verändert haben, z.B. bei Aufzonungen im Rahmen einer Nutzungsplanungsrevision?

GD: Zurzeit können wir noch keine statistisch-evidenzbasierten Aussagen machen. Aber was wir im Juni publizieren, gilt für die ganze Stadt Opfikon. Mit den Daten, die wir im letzten Jahr ausgewertet haben, wissen wir genau, welcher Eigentümer:innentyp (institutionell, selbstnutzend, non-profit, öffentlich) wie investiert. Das heisst, wie sie ihre Grundstücke präferiert verdichten. Weil wir Daten für 2010 und 2023 haben, können wir auch eine zeitliche Aussage machen – und zeigen, wie und ob sich in der Grundeigentümer:innen- und Bebauungsstruktur gezielt etwas verändert hat. In Opfikon konnten wir z.B.

nachweisen, dass viele öffentliche Wohnungen nach einer Aufzoning verkauft wurden. Vor rund 15 Jahren war der Preisdruck auf die öffentlichen Liegenschaften so gross geworden, dass es aus Sicht der Stadt lukrativ war, schnell zu verkaufen. Wir haben die Stadtratsprotokolle aus dieser Zeit untersucht. Sie zeigen die Diskussionen um die Verkaufsbeschlüsse: Es ging darum, Grundstücke zu verkaufen, um kurzfristig aus den roten Zahlen zu kommen.

c: Wie ist die Situation heute bei einer Aufzoning?

GD: Was wir klar sehen, ist der strategische Bodenkauf von institutionellen Investor:innen rund um den Flughafen Zürich-Kloten. Im Untersuchungszeitraum von 2010 bis 2023 tauchen immer wieder dieselben Eigentümer:innen auf, die gezielt in Wohnimmobilien investieren. Damit nimmt auch ihr Einfluss in der Stadt stark zu. Das sind institutionelle, oft internationale Eigentümer:innen, bei denen man nur schwer nachvollziehen kann, woher das Geld kommt. Eine Gemeinde sollte sich hier bewusst überlegen, ob diese Entwicklung erwünscht ist oder nicht. Soll anonymes Kapital in diesem Ausmass in die Gemeinde fliessen? Oder kann die Gemeinde selbst aktiver werden und strategischer vorgehen? Langfristig hat eine solche Anonymisierung und Kapitalisierung der Grundeigentümer:innen-Verhältnisse auch Einfluss aufs lokale Gewerbe oder auf Arbeitsplätze. Viele einheimische Betriebe werden sich die hohen Bodenpreise nicht mehr leisten können und müssen aus Opfikon wegziehen. Das generiert wiederum längere Weg- und Fahrzeiten in die städtischen Gebiete – also insgesamt keine nachhaltige Entwicklung im engeren Sinn, weder ökonomisch, noch ökologisch oder sozial.

c: Gerade bei reduzierten Ressourcen ist es nicht einfach, aktiv zu werden, welchen Vorteil haben die Gemeinden gegenüber internationalen Investor:innen?

GD: Sie können mit der lokalen Geschichte arbeiten und die Identifikation der Menschen mit ihrer Gemeinde fördern. Wenn sich die Einwohner:innen mehr mit ihrer Gemeinde identifizieren, engagieren sie sich auch stärker für ihr Wohnumfeld. Sie reissen neue Projekte an, engagieren sich sozial und kümmern sich um einander. Das schafft langfristig auch wieder neue Wertschöpfungsketten, z.B. wenn innovative, junge und lokale Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe entstehen. Denn sobald der öffentliche Boden verkauft ist, hat die Gemeinde viel weniger Spielraum, die zukünftige Raumentwicklung selbst in die Hand zu nehmen.

Denn in einem Punkt sind die Gemeinden immer im Vorteil. Sie haben das lokale Wissen. Das heisst, sie müssen diesen Vorsprung, den sie gegenüber den Grossen haben, weil sie zum Teil die Eigentümer:innen und vielleicht auch deren Familien kennen, ausnützen.

LITERATUR/LINKS

Wicki, M., Wehr, M., Debrunner, G., Kaufmann, D. (2024). *Öffentliche Akzeptanz und Politik für eine grüne und bezahlbare Innenverdichtung*. White Paper zur Akzeptanz der Verdichtung in der Schweiz, ETH Zürich.

Debrunner, G., & Gairing, M. (2024). *Who Densifies Our Cities, Where, and How?* Contribution of Systematic Landownership and Property Data Analyses to Effective Settlement Densification, ETH.

Hengstermann, A., & Debrunner, G. (2023). *Nur noch mehr Wachstum?* Vier Thesen zur Auswirkung des Mehrwertausgleichs auf lokale Wachstumskoalitionen am Beispiel der Schweiz, Raumplanung – Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung, 222(3–4), pp.14–20.

Debrunner, G., Hengstermann, A., & Gerber, J.-D. (2020). *Die Wohnungsfrage ist eine Bodenfrage*. In: Schöning, B., & Vollmer, L. (eds.), *Wohnungsfragen ohne Ende?! Bielefeld: transcript Verlag*, pp. 49–68. <https://doi.org/10.14361/9783839445082-003>.

Debrunner, G. (2024). *The Business of Densification. Governing Land for Social Sustainability in Housing*. Palgrave/Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-49014-9>

Debrunner, G., Hofer, K., Wicki, M., Kauer, F., & Kaufmann, D. (2024). *Housing Precarity in Six European and North American Cities: Threatened by the Loss of a Safe, Stable, and Affordable Home*, Journal of the American Planning Association, DOI: 10.1080/01944363.2023.2291148

Debrunner, G., & Kaufmann, D. (2023). *Land Valuation in Densifying Cities*, Land Use Policy, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106813>

GABRIELA DEBRUNNER

Dr. Gabriela Debrunner ist Oberassistentin und Dozentin am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich. Mit einem Fokus auf Urban Governance untersucht sie sozioökonomische Ungleichheiten im Kontext des Stadtumbaus. Mit ihrer Expertise in Innenentwicklung, sozial-ökologischer Nachhaltigkeit und kooperativer Planung zielt sie darauf ab, Disparitäten in der Stadtentwicklung zu verringern. Gabriela wurde für ihre Doktorarbeit ausgezeichnet und leitet ein Forschungsprojekt zur Innenentwicklung (SNF «Densifying Switzerland») in Schweizer Städten. Ihr multidisziplinärer Hintergrund umfasst auch beratende Tätigkeiten in Raumplanungsbüros sowie im Auftrag der öffentlichen Hand.



KONTAKT

gdebrunner@ethz.ch