

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 6. Juli 2011

### **878. Konsultation zum Raumkonzept Schweiz (Stellungnahme an das Bundesamt für Raumentwicklung)**

Am 11. Mai 2006 vereinbarten das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband, gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz zu erarbeiten. Die Konsultation zum Entwurf des Raumkonzepts Schweiz wurde am 21. Januar 2011 eingeleitet. Zu den Kapiteln 1–3 und 5 des Raumkonzepts ist die Verabschiedung einer gemeinsamen Stellungnahme der KdK vorgesehen. Zu Kapitel 4 des Raumkonzepts, welches die einzelnen Handlungsräume, darunter auch den Metropolitanraum Zürich, behandelt, sollen sich die Kantonsregierungen gegenüber dem federführenden Bundesamt für Raumentwicklung direkt äussern.

Ein erster Entwurf einer Stellungnahme zum Raumkonzept Schweiz wurde durch den leitenden Ausschuss der KdK am 11. Februar 2011 zuhanden der Kantonsregierungen verabschiedet. Der Regierungsrat hat sich mit Beschluss vom 13. April 2011 dazu geäussert (RRB Nr. 474/2011). Mit Schreiben vom 18. Mai 2011 ist die KdK mit einer überarbeiteten Stellungnahme an die Kantonsregierungen gelangt. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 8. Juni 2011 (RRB Nr. 740/2011) auch dazu Stellung genommen. Schliesslich hat die KdK am 24. Juni 2011 ihre Stellungnahme zuhanden der tripartiten Projektorganisation verabschiedet.

Der vorliegende Entwurf des Raumkonzepts Schweiz stellt einen tauglichen und fachlich fundierten Orientierungsrahmen für die raumwirkenden Tätigkeiten auf allen drei Staatsebenen dar. Dieser im Grundsatz positiven Einschätzung sind in der nun noch abzugebende Stellungnahme an das Bundesamt für Raumentwicklung (Kapitel 4) einzelne Änderungsanträge beizufügen. Zudem werden jene Anträge des Regierungsrates zu den Kapiteln 1–3 und 5 ebenfalls aufgeführt, die in der Stellungnahme der KdK keine Aufnahme gefunden haben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Bundesamt für Raumentwicklung (auch in elektronischer Form an [info@are.admin.ch](mailto:info@are.admin.ch)):

Am 11. Mai 2006 vereinbarten das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) sowie der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband, gemeinsam ein Raumkonzept Schweiz zu erarbeiten. Die Konsultation zum Entwurf des Raumkonzepts Schweiz wurde am 21. Januar 2011 eingeleitet. Die KdK hat sich entschieden, zu den Kapiteln 1, 2, 3 und 5 des Raumkonzepts eine gemeinsame Stellungnahme abzugeben. Wir schliessen uns der Stellungnahme der KdK vom 24. Juni 2011 grundsätzlich an, haben zu den Kapiteln 1, 2, 3 und 5 allerdings noch folgende davon abweichende Anträge:

Wir halten es für ein schlechtes Signal, dem Raumkonzept ausdrücklich jede Verbindlichkeit für die Planungsträger (insbesondere Kantone und Gemeinden) abzusprechen. Dass dem Raumkonzept eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt, ist unbestritten. Dies kann aber auch zum Ausdruck gebracht werden, ohne die Bedeutung des Raumkonzeptes zu schmälern. Das Raumkonzept hat den Charakter einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe und kann somit als allgemeiner Orientierungsrahmen dienen. Es trägt der verfassungsmässigen Kompetenz der Kantone für die Raumplanung Rechnung. Aufgrund fehlender gesetzlicher Verankerung kann das Raumkonzept seine Wirkung alleine durch die Sachlogik seiner Aussagen entfalten.

Im Bereich der Umsetzung des Raumkonzepts sehen wir die grösste Herausforderung. Es ist jedenfalls erforderlich, dass neben einem grundsätzlichen politischen Bekenntnis der drei Staatsebenen auch geklärt wird, wie die tripartite Projektorganisation weitergeführt und institutionalisiert werden soll. Die Projektpartner haben sich zum Ziel gesetzt, dass die Stossrichtungen des Raumkonzepts die drei Staatsebenen stark durchdringen. Dazu bedarf es einer entsprechenden dauerhaften Organisation. Um die bewährte, tripartite Projektorganisation dauerhaft zu festigen, bedarf es der Einrichtung einer Geschäftsstelle. Diese soll das Umsetzungsprogramm sowie Modellvorhaben begleiten und für die laufende Kommunikation des Raumkonzepts besorgt sein. Sie soll darüber hinaus für die jeweils periodisch vorzunehmende Bilanzierung des Erreichten verantwortlich zeichnen.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass sich die Weiterentwicklung des Bundesrechts insbesondere in der Raumplanung in erheblichem Ausmass auf die Inhalte des Raumkonzepts abstützen sollte. Bei der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) handelt es sich um eine der wichtigsten Weichenstellungen der nächsten Jahre. Im Raumkonzept Schweiz ist deshalb darzulegen, welche Folgerungen für die laufende Gesetzgebung des Bundes gezogen werden.

#### *Allgemeine Bemerkungen zu Kapitel 4*

Das Raumkonzept Schweiz geht zu Recht davon aus, dass sich die tatsächlichen Entwicklungen längst nicht mehr an die institutionellen Grenzen halten und vielmehr je nach Problemstellung in unterschiedlichen funktionalen Räumen ablaufen. Dazu sind zwölf vorwiegend überkantonale Handlungsräume vorgesehen. Zu jedem Handlungsraum gehören sowohl städtische als auch ländliche Teilräume. Der ländliche Raum ist damit Bestandteil der Handlungsräume und nicht ein eigenständiger Raum. Der Metropolitanraum Zürich wird zusammen mit den Metropolitanräumen Basel und Bassin Lémanique und der Hauptstadtregion Bern dem grossstädtisch geprägten Handlungsraum zugeteilt. Wir begrüssen, dass im Raumkonzept Schweiz die nationale Bedeutung der Metropolitanräume erkannt wird. Sie sind die Motoren für wirtschaftliche Entwicklung und Innovation. Es ist deshalb zentral, die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit insbesondere des Metropolitanraumes Zürich zu erhalten und zu fördern, ohne die heute überdurchschnittliche Lebensqualität zu gefährden. Um diese Stossrichtungen zu unterstützen, ist es unerlässlich, dass auch der Bund mit den vom ihm mitgeprägten Rahmenbedingungen die Entwicklung der Metropolitanräume unterstützt. Wir beantragen, diesen Hinweis unter Kapitel 4.1 «grossstädtisch geprägte Handlungsräume» zusätzlich aufzunehmen.

Betreffend der Verflechtungen und Anknüpfungen zwischen den Handlungsräumen vermissen wir konkrete Aussagen. In Kapitel 4.4 wird lediglich in sehr allgemeiner Art und Weise darauf eingegangen. Die Bezüge, die Schnittstellen und Wechselwirkungen sowie die Chancen und Risiken der Verflechtungen sollen aber stärker ins Blickfeld gerückt werden. Als geeignete Grundlage dazu erachten wir das im Raumplanungsbericht 2009 des Kantons Zürich dargestellte Netzwerk der Metropolregion Nordschweiz.

Zu den strategischen Stossrichtungen haben wir folgende Anträge:

*Standortvoraussetzungen für die Wissensökonomie fördern*

Wir vermissen einen Hinweis auf den Stellenwert wertschöpfungsschwächerer Branchen, insbesondere den zweiten Wirtschaftssektor. Sodann sind die Massnahmen zur Standortförderung mit der Tourismusförderung zu kombinieren. Wir beantragen eine entsprechende textliche Ergänzung.

*Hohe Lebensqualität ermöglichen*

Angesichts der Bedeutung von kurzen Wegen für die Lebensqualität soll die Förderung kurzer Wege zwischen Wohnen, Arbeit, Freizeit und Einkaufen in diesem Abschnitt erwähnt werden.

*Metropolitane Entwicklungsschwerpunkte setzen*

Hier werden lediglich die Entwicklungsschwerpunkte innerhalb des Kantons Zürich genannt. Um den Zusammenhalt des Metropolitanraums Zürich zu stärken, sollten auch ausserkantonale Zentren wie beispielsweise Zug genannt werden. Zudem behalten wir uns aufgrund der anhaltenden Wachstumsdynamik im Metropolitanraum Zürich vor, die Ausdehnung des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen periodisch zu überprüfen und anzupassen.

*Zugang zu angemessenem Wohnraum sichern*

Ein ausgewogenes und vielfältiges Wohnungs- und Kulturangebot ist nicht nur in Quartieren, sondern auf allen Massstabsebenen zu fördern. Wir beantragen eine entsprechende textliche Anpassung.

*HGV-Anschluss sicherstellen bzw. Funktionieren der S-Bahn im urbanen Verdichtungsraum gewährleisten*

Das Funktionieren des übergeordneten Bahnnetzes ist ebenfalls sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere auch die Korridore Zürich–Ostschweiz, Zürich–Chur und Zürich–Schaffhausen. Wir beantragen eine entsprechende textliche Ergänzung.

*Alternativen zur Zersiedelung finden*

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen sind städtebauliche Qualitäten zu fördern, und es ist kulturgeschichtlichen Objekten Sorge zu tragen. Wir beantragen eine entsprechende textliche Ergänzung.

*Vielfalt der Landschaften und Naherholungsräume erhalten*

Nicht alle der aufgeführten Räume und Gewässer haben eine Bedeutung für den Tourismus. Dies gilt insbesondere für die intensiv genutzten Räume wie das Limmattal. Eine Differenzierung im Umgang ist hier angezeigt. Im Übrigen sollte es «Zürichsee» heissen (und nicht «Zürchersee»).

Das Bild, das durch das Raumkonzept Schweiz gezeichnet wird, ergibt sich letztlich aus den vier Karten im Bericht. Sie sind wichtige Bestandteile, sollen zur Verständlichkeit des Raumkonzeptes beitragen und dessen Inhalt synoptisch zusammenzufassen. Der gewählte Reliefhintergrund erscheint aufgrund des Konzeptcharakters der Karten nicht geeignet, weil dieser eine grosse Genauigkeit vorgibt, die nicht der Körnung der Aussagen entspricht.

Grundsätzlich erachten wir die vier Karten als noch zu wenig untereinander abgestimmt. Insbesondere fehlt bisher eine Karte, mit der sich die wesentlichen Aussagen des Raumkonzeptes vermitteln lassen. Wir beantragen, Karte 1 entsprechend weiterzuentwickeln.

Die Abgrenzung von Teilräumen und die Lokalisierung von Zentren entsprechen teilweise nicht dem kantonalen Raumordnungskonzept. Zudem weisen die Karten 1 und 3 entsprechende, nicht nachvollziehbare Differenzen auf. Die aufgeführten Zentren in den Karten 1 und 3 sind daher zu überprüfen und jeweils in gleicher Sachlogik darzustellen. Wir beantragen, diese Detailanpassungen direkt nach Rücksprache mit dem kantonalen Amt für Raumentwicklung vorzunehmen.

Wir begrüssen die Einteilung der Schweiz in unterschiedliche Raumtypen. Damit können regionale Eigenheiten und entwicklungspolitische Unterschiede zwischen den Regionen berücksichtigt und gezielt gefördert werden. Dies entspricht der Zielsetzung, Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten.

Die Karte 3 sollte bei den ausgelasteten und konflikträchtigen Korridoren um mindestens zwei Korridore ergänzt werden, die ebenfalls von nationaler und internationaler Bedeutung sind. Auf den Korridoren Zürich–Bülach–Schaffhausen und Zürich–Thalwil–Pfäffikon SZ zeichnen sich bereits heute erhebliche Kapazitätsengpässe ab, die auch mit den geplanten Verbesserungen im Rahmen der 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich und den Fernverkehrsausbauten nicht nachhaltig beseitigt werden können. Darüber hinaus sind aus kantonomer Sicht weite Teile des übrigen S-Bahn-Netzes von erheblichen Konflikten und Kapazitätsengpässen betroffen.

In Karte 4 wird der heutige Zustand abgebildet. Ein zusätzlicher Informationsgehalt betreffend die Einbettung in den europäischen Raum ist nicht ersichtlich. Die Karten 3 und 4 sollen deshalb zusammengefasst werden, zumal Karte 3 differenzierter ist und bezüglich des europäischen Bezugs keine Informationen verloren gehen. Schliesslich ist unter den sogenannten weiteren nationalen und internationalen Verbindungen auch die Verbindung Zürich–Buchs–Innsbruck–Wien aufzuführen.

Der vorliegende Entwurf des Raumkonzepts Schweiz stellt einen tauglichen und fachlich fundierten Orientierungsrahmen für die raumwirksamen Tätigkeiten auf allen drei Staatsebenen dar. Dies ist wesentlich der Prägnanz seiner Aussagen zu verdanken, die möglichst gewahrt werden sollte.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**