

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. Januar 2012

70. Langfristige Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich – Projektauftrag

I. Ausgangslage

Der Kanton Zürich steht bezüglich der Raumentwicklung vor bedeutenden Herausforderungen. Alleine zwischen 2005 und 2010 ist die Bevölkerung um rund 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen, was etwa der Stadt Winterthur entspricht. Die Bevölkerung wird dabei älter, die Lebensstile und die Haushaltsstrukturen verändern sich, der Wettbewerb um Familien und die erwerbstätige Bevölkerung nimmt zu. Ob diese Dynamik in diesem Ausmass anhalten wird, muss aufgrund der heute bekannten Fakten offenbleiben. Fest steht allerdings, dass Antworten erforderlich sind, wie mit dem zunehmenden und vermehrt auch anders gelagerten Bedarf an Wohn- und Arbeitsflächen, Infrastrukturen und Mobilität umgegangen werden soll.

Die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten, attraktive und vielfältige Lebensräume sowie die haushälterische Nutzung des Bodens stellen langfristige Ziele des Regierungsrates dar. Diese Grundsatzfragen werden derzeit auf verschiedenen Massstabsebenen behandelt. So ist das in Erarbeitung stehende Raumkonzept Schweiz darauf ausgerichtet, die Vielfalt, Solidarität und Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten. Die Metropolitankonferenz Zürich hat für das Themenfeld Lebensraum ebenfalls ähnliche Ziele formuliert. Und im Kanton Zürich hat eine breite Diskussion über die erwünschte räumliche Entwicklung mit dem Raumplanungsbericht 2009 eingesetzt. Der Regierungsrat legte damit ein kantonales Raumordnungskonzept vor (ROK-ZH), das als strategischer Orientierungsrahmen für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten für die nächsten Jahre die Richtung vorgeben soll. Das ROK-ZH hat im Rahmen der laufenden Gesamtüberprüfung auch Eingang in den kantonalen Richtplan gefunden und dadurch die Erarbeitung regionaler Raumordnungskonzepte (Regio-ROK) ausgelöst. Die Auseinandersetzung mit den Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung erfolgt allerdings nicht nur auf Behördenebene. Auch von privater Seite werden substanzielle Diskussionsbeiträge eingebracht. So hat beispielsweise eine unter dem Namen «Krokodil» auftretende Architektengruppe Anfang 2011 ihre Vorschläge zur Entwicklung einer Grossstadt im Glattal vorgelegt.

Die Steuerung der Raumentwicklung stellt letztlich eine Gemeinschaftsaufgabe der verschiedenen Staatsebenen dar. Akzente für die Raumentwicklung werden dabei nicht nur durch das Planungs- und Baurecht sowie die entsprechenden Planungsinstrumente (überkommunale Richtpläne, Nutzungspläne, Sachpläne des Bundes) gesetzt. Ebenso bedeutend sind gesetzliche Bestimmungen, Konzepte, Strategieplanungen und Projekte in anderen Themenbereichen. Dazu zählen beispielsweise:

- Verkehr, d.h. die Weiterentwicklung der Infrastrukturen des Strassen-, Schienen- und Luftverkehrs auf nationaler und kantonaler Ebene (vgl. Legislaturziele 7 und 9);
- Öffentliche Bauten und Anlagen, d.h. das Überprüfen und Entwickeln von Standorten für Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen;
- Landwirtschaft, d.h. die Nahrungsmittelproduktion sowie der Umgang mit dem immer wichtiger werdenden Standortfaktor vielfältige Landschaft;
- Wald, d.h. das grundsätzliche Rodungsverbot;
- Energie, d.h. die Produktion, der Transport und der sparsame Umgang damit;
- Umwelt, d.h. die Widersprüche der Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes zur Siedlungsentwicklung nach innen;
- Kulturgeschichtliche Objekte; d.h. der Erhalt und die Weiterentwicklung der für den Kanton identitätsbildenden Elemente;
- Gemeindefinanzen, d.h. die Umsetzung des kantonalen Finanzausgleichs sowie die Förderung der interkommunalen Kooperation und von Gemeindevereinigungen (vgl. Legislaturziel 15);
- Standortpolitik, d.h. die Ansiedlung von Unternehmen und Institutionen;
- Private Initiativen, d.h. grosse Arealentwicklungen und Umstrukturierungen.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat beschlossen, die Erarbeitung einer langfristigen Raumentwicklungsstrategie für den Kanton Zürich in der Legislatur 2011–2015 an die Hand zu nehmen (Legislaturziel 8c).

II. Ziele und Inhalte der langfristigen Raumentwicklungsstrategie

Die langfristige Raumentwicklungsstrategie soll zur erfolgreichen Bewältigung der bis 2050 anstehenden Herausforderungen erarbeitet werden. Damit wird ein Betrachtungszeitraum gewählt, der weit über den Richtplanhorizont hinausreicht. Mit der Raumentwicklungsstrategie wird eine Grundlage gelegt, um die Kräfte der einzelnen Politik-

bereiche zu bündeln und die begrenzten Mittel zielgerichtet einsetzen zu können. Ihr wird damit ein richtungsweisender Charakter für sämtliche raumwirksamen Politikbereiche zukommen. Sie kann so auch weiter gehende Planungen und Projekte in ausgewählten Räumen sowie die vertiefte Klärung einzelner Fragstellungen im Rahmen von Schlüsselprojekten auslösen.

Durch eine integrale Betrachtung aller raumwirksamen Tätigkeiten insbesondere innerhalb der kantonalen Verwaltung sollen das gemeinsame Verständnis über die erwünschte Raumentwicklung und die Koordination der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten in den verschiedenen Politikbereichen nachhaltig gefördert werden. Zudem soll die langfristige Raumentwicklungsstrategie einen Beitrag zur Positionierung des Kantons Zürich auf nationaler Ebene und insbesondere im Metropolitanraum Zürich leisten. Schliesslich kann auch ein Mehrwert für die Umsetzung und künftige Anpassung der überkommunalen Richtpläne sowie des kantonalen Planungs- und Baurechts erwartet werden.

Die langfristige Raumentwicklungsstrategie kann in vier Teile gegliedert werden, zwischen deren Erarbeitung ausgeprägte Wechselbeziehungen bestehen. Nach deren Vorliegen soll regelmässig überprüft werden, inwiefern aufgrund neuer Erkenntnisse oder veränderter Rahmenbedingungen Anpassungsbedarf besteht. In Form des Raumplanungsberichtes gemäss §10 PBG wird der Regierungsrat sodann periodisch darlegen, in welchem Umfang die Ziele der Raumentwicklungsstrategie erreicht werden konnten und in welchen Bereichen sich eine Anpassung der Ziele oder ergänzende Massnahmen aufdrängen (vgl. Abbildung 1).

Teil I: Trends für die Raumentwicklung bis 2050 analysieren und Festlegen der gewünschten räumlichen Entwicklung

Im Rahmen einer Trendanalyse soll zunächst eine Einschätzung der Bedeutung und der Wirkung allgemeingültiger Trends für die Raumentwicklung im Kanton Zürich vorgenommen werden. Dazu sind bereits vorliegende Grundlagen zu untersuchen und einer Gesamtschau zu unterziehen. Die Trends können in den fünf Handlungsräumen gemäss kantonalem Raumordnungskonzept (Stadtlandschaft, urbane Wohnlandschaft, Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft, Naturlandschaft) zu ganz unterschiedlichen Herausforderungen führen.

Die demografische Entwicklung wie auch der soziale Wandel verdienen dabei besondere Aufmerksamkeit. Die zu erwartende Zuwanderung, die Entwicklung neuer Lebensstile, die Veränderung der Haushaltstrukturen und die sozialräumliche Durchmischung werden die Raumentwicklung massgeblich prägen. Dies wird auch zu veränderten Anspruchshaltungen der Wirtschaft an den Raum führen.

Aufbauend auf den bestehenden Raumordnungskonzepten auf nationaler, metropolitaner, kantonaler und regionaler Ebene wird die erwünschte räumliche Entwicklung des Kantons aufgezeigt.

Teil II: Herausforderungen klären und Räume mit besonderem Koordinations- und Handlungsbedarf bezeichnen

Durch eine Gegenüberstellung der Trends mit der erwünschten räumlichen Entwicklung lassen sich die konkreten Herausforderungen für die einzelnen Teilräume im Kanton Zürich ermitteln. Im Ergebnis können somit Räume mit besonderem Koordinations- und Handlungsbedarf bezeichnet werden.

Im Blickwinkel werden Räume mit grossen Entwicklungs- und Umgestaltungsmöglichkeiten und hoher institutioneller Komplexität stehen. Damit sind einerseits Räume angesprochen, in denen aufgrund der Flächennachfrage oder von Umnutzungs- und Umstrukturierungspotenzialen eine starke Entwicklung erwartet wird. Andererseits sollen auch Räume beleuchtet werden, in denen Alternativen zu einer quantitativen Wachstumsstrategie zu erarbeiten sind. Vergleichbar mit der bisherigen Umsetzung der neuen Regionalpolitik des Bundes (vgl. RRB Nr. 1143/2011) sollen mit den Besonderheiten dieser Regionen Entwicklungsperspektiven geschaffen und aufgezeigt werden, wie volkswirtschaftlicher Nutzen erzielt werden kann.

Teil III: Perspektiven für Räume mit besonderem Koordinations- und Handlungsbedarf bis 2050 entwickeln

Für die ausgewählten Räume mit besonderem Koordinations- und Handlungsbedarf sollen konsistente und breit abgestützte Langfristsperspektiven entwickelt werden. Von Interesse ist dabei insbesondere, welche Politikbereiche dazu welche Beiträge leisten können. Die zu erarbeitenden Ziele und Strategien sollen die umfassende Entwicklung dieser Räume aufzeigen und für deren Profilierung genutzt werden können.

Teil IV: Möglichkeiten zur Optimierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Raumentwicklung aufzeigen

Ein zentraler Punkt der langfristigen Raumentwicklungsstrategie ist sodann zu klären, ob mit den bestehenden Instrumenten und Prozessen die für die Räume mit besonderem Koordinations- und Handlungsbedarf formulierten Ziele und Strategien auch erreicht bzw. umgesetzt werden können. Aufzuzeigen ist in der Folge, ob und welche Änderungen oder Anpassungen nötig sind. Dies kann die Raumordnungspolitik im engeren Sinne, aber auch weitere raumwirksame Politikbereiche betreffen und zwar in der Form von Planungsinstrumenten, rechtlichen Erlassen oder Schlüsselprojekten in Gebieten mit erhöhtem Handlungsbedarf.

Die Umsetzung der langfristigen Raumentwicklungsstrategie wird neben der Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten zwischen den kantonalen Stellen auch die Kooperation mit Regionen, Gemeinden, Nachbarkantonen, dem Bund und weiteren Institutionen und Organisationen erfordern. Es wird zu zeigen sein, in welcher Form die Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren künftig ausgestaltet werden soll.

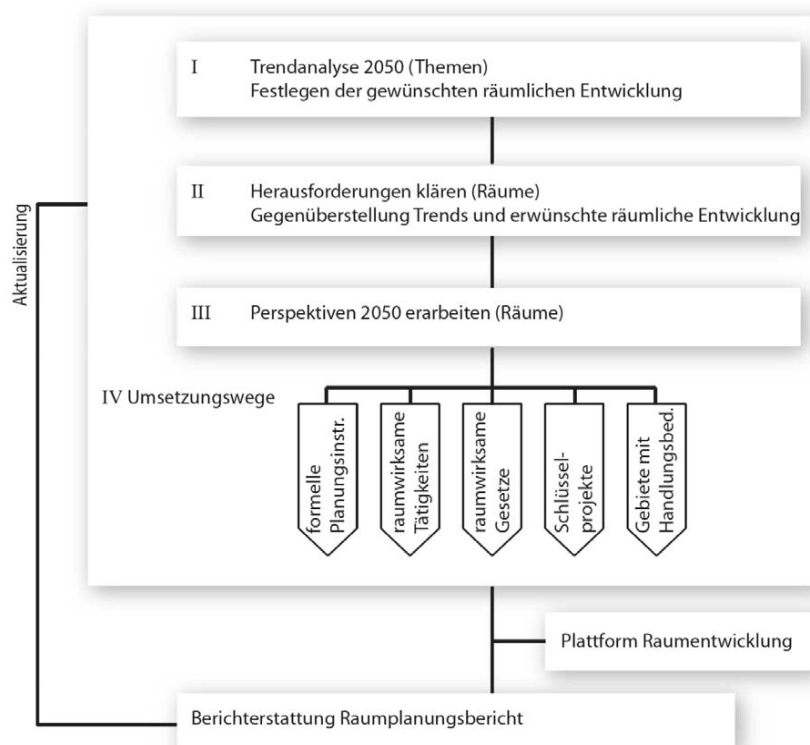


Abbildung 1: Vorgehenskonzept

III. Projektorganisation

Die Erarbeitung einer langfristigen Raumentwicklungsstrategie stellt eine Massnahme im Rahmen der Legislaturziele 2011–2015 dar, womit die Baudirektion für die Erarbeitung zu beauftragen ist. Die Bearbeitungsdauer wird auf rund zweieinhalb Jahre (Anfang 2012 bis Mitte 2014) veranschlagt.

Die Projektsteuerung wird einem Steuerungsausschuss übertragen. Dieser tagt etwa zweimal jährlich und entscheidet bei Zielkonflikten. Der Steuerungsausschuss wird durch die Projektleitung informiert.

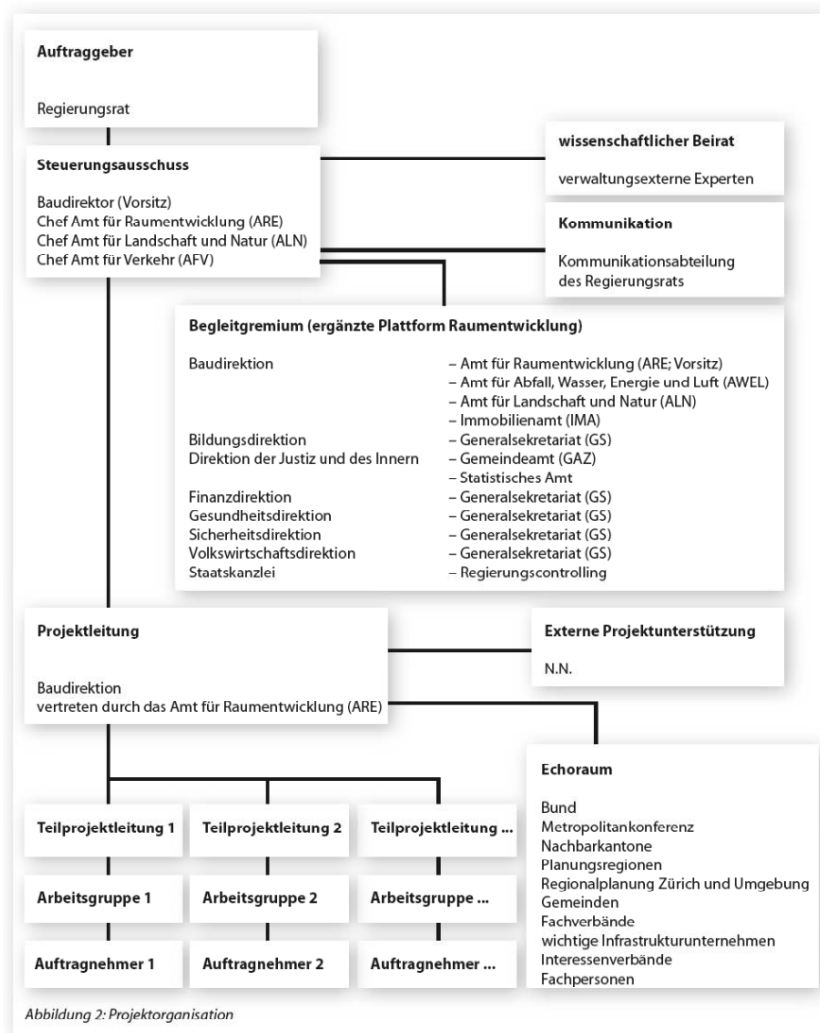
Zur methodischen und fachlichen Unterstützung wird das Projekt durch einen wissenschaftlichen Beirat unterstützt. Dieser setzt sich aus verwaltungsexternen Expertinnen und Experten zusammen und wird durch den Steuerungsausschuss bestimmt. Er wird insgesamt dreimal (Startphase, Zwischenergebnisse, Projektende) vom Steuerungsausschuss beigezogen. Insbesondere zu Beginn gilt es, mit den verwaltungsexternen Expertinnen und Experten die Relevanz der Fragestellungen und der zu bearbeitenden Themen zu prüfen.

Die direktionsübergreifende Plattform Raumentwicklung, die für den frühzeitigen und regelmässigen Austausch zwischen den raumwirksam tätigen Direktionen eingerichtet wurde, übernimmt die Rolle des Begleitgremiums. Die Leitung der Plattform Raumentwicklung obliegt dem Amt für Raumentwicklung. Zur Nutzung von Synergien mit dem Regierungscontrolling und den statistischen Grundlagenarbeiten drängt sich zudem die Ergänzung mit je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Staatskanzlei und des statistischen Amtes auf. Das Begleitgremium tagt etwa viermal jährlich, fördert weiterhin die Vernetzung zwischen den Direktionen und tauscht sich zu den bereits vorliegenden und den laufenden Strategien und Planungen aus. Es nimmt den Arbeitsfortschritt und die Ergebnisse des Projekts zur Kenntnis und bespricht weitere Aufträge. Seine Mitglieder arbeiten bei Bedarf in den Arbeitsgruppen der verschiedenen Teilprojekte mit. Durch den regelmässigen Austausch und die Mitarbeit in den Teilprojekten wird sichergestellt, dass das grosse, bereits in der kantonalen Verwaltung vorhandene Wissen zielgerichtet eingesetzt werden kann.

Die Projektleitung wird dem Amt für Raumentwicklung übertragen. Sie wird durch einen externen Auftragnehmer unterstützt, der für die Erarbeitung und Koordination der Inhalte der langfristigen Raumentwicklungsstrategie sorgen wird. Die Auftragsvergabe für dieses Stabsmandat erfolgt Anfang 2012 – aufgrund des zu erwartenden Kostenrahmens – im Einladungsverfahren gemäss Submissionsverordnung.

Die Erarbeitung der eigentlichen Inhalte der langfristigen Raumentwicklungsstrategie soll in verschiedenen, noch zu bezeichnenden Teilprojekten erfolgen. Die Leitung dieser Teilprojekte soll nicht nur dem Amt für Raumentwicklung, sondern auch weiteren beteiligten Ämtern übertragen werden. Die Vergabe von externen Aufträgen für diese Teilprojekte wird aufgrund der veranschlagten Kosten in den meisten Fällen durch Direktvergabe oder im Einladungsverfahren erfolgen können. Zur Begleitung der Teilprojekte werden massgeschneiderte Arbeitsgruppen eingesetzt, die aus Vertretungen aller jeweils betroffenen Ämter bestehen. Ergänzend sollen auch Regionen, Gemeinden sowie weitere Institutionen und Organisationen einbezogen werden.

Die Erarbeitung der langfristigen Raumentwicklungsstrategie erfordert nicht nur eine Zusammenarbeit über Amts- und Direktionsgrenzen hinweg, sondern auch über Gemeinde-, Regions- sowie Kantonsgrenzen hinaus. Für den breiten Diskurs über die erarbeiteten Inhalte ist ein sogenannter Echoraum vorgesehen. Für die Raumentwicklung zentrale Akteure und Fachpersonen sollen die Arbeiten aus ihren Perspektiven beleuchten. Echoraumveranstaltungen können je nach Schwerpunktthema in unterschiedlicher institutioneller bzw. personeller Besetzung stattfinden.



Der Regierungsrat wird etwa Mitte 2013 über die Zwischenergebnisse orientiert. Die langfristige Raumentwicklungsstrategie wird schliesslich in Form eines Berichts mit Handlungsanweisungen und Profilen für die verschiedenen Räume und Handlungsfelder bis Ende 2014 dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt.

IV. Finanzierung

Für Dienstleistungen Dritter fallen im Rahmen des Projekts «Langfristige Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich» nach heutigem Kenntnisstand Kosten von Fr. 1 200 000 (einschliesslich Mehrwertsteuer) an. Dabei handelt es sich um eine neue Ausgabe, die gestützt auf Art. 101 KV (Raumplanung) und § 10 PBG (Leitbilduntersuchungen) zu erbringen ist. Im Budget 2012 bzw. im KEF 2012–2015 ist dieser Betrag enthalten. Dabei entfallen auf 2012 Fr. 800 000 und auf 2013 Fr. 400 000. Die Aufwendungen gehen zulasten des Amtes für Raumentwicklung, Konto 3130 0 80000, Dienstleistungen Dritter.

Die Dienstleistungsaufträge an die externe Projektunterstützung sowie an die einzelnen Planungsteams werden dabei den nach Anhang 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen massgebenden Schwellenwert von Fr. 250 000 unterschreiten und können somit im Rahmen von Einladungsverfahren bzw. durch Direktvergaben erteilt werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, im Rahmen einer amts- und direktionsübergreifenden Zusammenarbeit und mit dem Einbezug weiterer Akteure gemäss Projektorganisation eine langfristige Raumentwicklungsstrategie für den Kanton Zürich zu erarbeiten und diese bis Ende 2014 dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen.

II. Die Baudirektion wird beauftragt, bei der Erarbeitung des Raumplanungsberichtes 2013 auch Bericht über den Stand der Arbeiten zur langfristigen Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich zu erstatten.

III. Für Dienstleistungen Dritter im Rahmen des Projekts «langfristige Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich» wird eine neue Ausgabe von Fr. 1 200 000 (einschliesslich Mehrwertsteuer) zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8300, Amt für Raumentwicklung, bewilligt.

IV. Mitteilung an die Mitglieder und die Direktionen des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi