Antrag des Regierungsrates vom 25. September 2013

KR-Nr. 199/2011

5027

Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. September 2013,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 31. Oktober 2011 folgende von Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, sowie den Kantonsräten Jörg Kündig, Gossau, und Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, am 11. Juli 2011 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die gezielte Innenentwicklung durch eine Revision des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) inkl. dazugehörenden Verordnungen ermöglicht.

Bericht des Regierungsrates:

I. Ausgangslage

Im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung und zur Vermeidung einer fortschreitenden Zersiedelung ist der Verbrauch von wertvollem Kulturland so gering wie möglich zu halten. Zu diesem Zweck ist es notwendig, dem anhaltenden, im Postulat dargestellten Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich (gemäss kantonaler Bevölkerungsprognose ist bis 2030 im Vergleich mit 2010 eine Zunahme um 14,2% zu erwarten, was rund 195 000 Einwohnerinnen und Einwohnern entspricht) durch eine effektive Nutzung des vorhandenen Siedlungsgebiets zu begegnen.

Das tragende Prinzip der Raumentwicklung wird damit künftig die Siedlungsentwicklung nach innen darstellen. Dies umfasst insbesondere das Überbauen noch unüberbauter Bauzonen, das Ausschöpfen des Potenzials, das in überbauten Bauzonen nach den Bau- und Zonenordnungen noch möglich ist, sowie die Erhöhung der Dichte in den bestehenden Bauzonen. Damit werden die für Wohnen und Arbeiten erforderlichen Kapazitäten bis 2030 fast vollumfänglich in den bestehenden Bauzonen bereitzustellen sein. Die Erhöhung der Dichte, das Ausschöpfen der Potenziale in den Bauzonen und die Identifikation geeigneter Umnutzungsareale setzen massgeschneiderte, breit abgestützte Prozesse in den Gemeinden voraus. Insbesondere durch den Einbezug der lokalen Bevölkerung soll eine hohe Siedlungsqualität erreicht werden.

Wird von Dichte gesprochen, sind drei Ausprägungen zu unterscheiden: Mit *baulicher Dichte* ist das umbaute Volumen pro Flächeneinheit gemeint, die *Nutzungsdichte* drückt das Verhältnis von Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Beschäftigten pro Flächeneinheit aus und mit *sozialer Dichte* ist die Intensität der Beziehungen zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Beschäftigten in einem bestimmten Gebiet angesprochen.

Die bauliche Dichte hat im Kanton Zürich zwischen 2005 und 2010 bereits um rund 5% zugenommen. Sie betrug Ende 2010 18 300 m^3 pro Hektare überbaute Bauzone. Dieser Prozess ist weiter voranzutreiben und als Chance zu verstehen, um die bestehenden Qualitäten des Kantons Zürich als Wohn- und Arbeitsstandort zu fördern. Das vorliegende Postulat bietet Gelegenheit, die Siedlungsentwicklung nach innen unter strategischen Gesichtspunkten darzustellen.

II. Herausforderungen der Siedlungsentwicklung nach innen

1. Bevölkerung einbeziehen

Die Siedlungsentwicklung nach innen scheitert heute oft an fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Ablehnung lässt sich auf Ängste vor dem Verlust von Lebens- und Wohnqualität zurückführen. Es braucht deshalb massgeschneiderte orts- und städtebauliche Lösungen. Aufgabe der Gemeinden ist es, Entwicklungsabsichten und Ideen zur Innenentwicklung auszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Geeignet dafür sind qualitätsorientierte Verfahren wie beispielsweise Wettbewerbe oder Testplanungen. Die Umsetzung der so gewonnenen Erkenntnisse kann insbesondere mit Gestaltungsplänen sichergestellt werden. Für den Wandel einer Gemeinde oder eines Quartiers ist es notwendig, alle Beteiligten und die Bevölkerung in den Planungsprozess einzubeziehen. Nur so kann die Akzeptanz und vor allem auch die Qualität für die notwendige Innenentwicklung gesteigert werden.

2. Qualität vor Quantität

Eine angemessene Dichte ist abhängig von den vorhandenen baulichen und sozialen Strukturen und ist daher in Dörfern, Industriearealen oder im urbanen Umfeld sehr unterschiedlich. Da allgemeine Aufzonungen nicht zwangsläufig guten Orts- oder Städtebau oder gebrauchstaugliche Siedlungen schaffen, ist eine einzelfallweise und vertiefte Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Ort und die Suche nach standortgerechten Lösungen gefragt. Die Geschichte und Identität eines Gebietes ist dabei stets zu berücksichtigen und in die zukünftige Entwicklung einzubinden. Dadurch können die Vielfalt und der Charakter von Ortszentren und Quartieren bewahrt werden. Darüber hinaus gelingt eine qualitative Innenentwicklung nur, wenn Freiräume, Grünflächen und Zwischenräume erhalten, aufgewertet und neu angelegt werden. Der öffentliche Raum muss mehr denn je im Zentrum der Planung stehen.

3. Innenentwicklungspotenziale erkennen

Innenentwicklung muss nicht zwingendermassen nur in den Zentren der grossen Städte wie Zürich und Winterthur erfolgen. Auch in den Agglomerationen und den ländlich geprägten Gebieten bestehen interessante und vielfältige Möglichkeiten zur Umnutzung und Innenentwicklung. Insbesondere gut erschlossene Standorte in den Agglo-

merationen eignen sich hierfür. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Geschichte der Areale beachtet und deren Identität für die Zukunft bewahrt wird.

4. Sachverstand und Erfahrung sind gefragt

Planen und Bauen im Bestand ist zeitaufwendig und erfordert politische Abstimmungen und vertragliche Vereinbarungen. Für diese Aufgaben braucht es personelle und finanzielle Mittel. Nur ein kleiner Teil der Zürcher Städte und Gemeinden verfügt heute über professionelle Planungs- und Baubehörden. Auch beim Kanton und den Regionen sind die Kapazitäten beschränkt. Es gilt deshalb, die Voraussetzungen zu schaffen, um die anstehenden Herausforderungen im dargestellten Sinne zu meistern.

III. Planungsrechtliche Leitlinien der Innenentwicklung

1. Ausgangslage gemäss Raumplanungsgesetz

Die Raumplanung dient, so lautet der Auftrag in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101), der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 (SR 700), die von den Stimmberechtigten am 3. März 2013 mit grosser Mehrheit angenommen worden ist, sollen die Zersiedelung eingedämmt und – als Folge einer verstärkt nach innen gelenkten Siedlungsentwicklung – das Kulturland besser geschützt werden. Die Ziele der Raumplanung wurden in dem Sinn ergänzt, dass der Grundsatz, das Baugebiet vom Nichtbaugebiet zu trennen, die Siedlungsentwicklung nach innen sowie das Gebot, kompakte Siedlungen zu schaffen, neu ausdrücklich in den Zielkatalog aufgenommen wurden (vgl. Art. 1 und 3 des revidierten Raumplanungsgesetzes [rev. RPG]). Im Sinne dieser Zielsetzung haben die Kantone in ihren Richtplänen aufzuzeigen, wie im Bereich Siedlung eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c rev. RPG).

2. Ausgangslage gemäss kantonalem Richtplan

Im Erlass zum Richtplan (Vorlage 4882) wird unter den Leitlinien für die zukünftige Raumentwicklung im Kanton Zürich an erster Stelle ausgeführt, dass die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherzustellen und zu verbessern ist, was insbesondere durch eine Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen soll (Richtplanentwurf, Textteil, Ziff. 1.2).

Wegweisend ist dabei das Raumordnungskonzept. Die Vielfalt der räumlichen Strukturen im Kanton Zürich wird durch eine Konzentration der Entwicklungsdynamik auf die Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft», auf die künftig mindestens 80% des Bevölkerungszuwachses entfallen sollen, gefördert. Die Siedlungsstrukturen sind dabei so zu entwickeln, dass der Handlungsspielraum künftiger Generationen gewahrt bleibt. Die Ausdehnung der Besiedlung soll begrenzt und Infrastrukturen sollen effizient genutzt werden. Dadurch ergibt sich die Chance, Wohnraum und Arbeitsplätze an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen zu schaffen. Die Möglichkeit für eine umfassende raumplanerische Abwägung zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Interessen muss erhalten bleiben.

IV. Förderung der Innenentwicklung durch Stärkung der Richtplanung

1. Zusammenspiel der Richtpläne

Die Steuerung der Raumentwicklung stellt eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden dar. Das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) sieht daher vor, dass der kantonale Richtplan sowie die regionalen und kommunalen Richtpläne als sich ergänzende Planungsinstrumente eingesetzt werden (§§ 18 ff. PBG). Nur im Zusammenspiel entfalten sie ihre volle Wirkung.

2. Kantonaler Richtplan

Der kantonale Richtplan wurde mit der Gesamtüberprüfung inhaltlich und formal zu einem zeitgemässen Steuerungs- und Koordinationsinstrument für die Raumentwicklung weiterentwickelt (vgl. vorne Abschnitt III.2). Neu sind dabei das kantonale Raumordnungskonzept, das den politisch-konzeptionellen Überbau bildet, sowie die daraus abgeleiteten Gesamtstrategien für die einzelnen Themenkapitel.

Der kantonale Richtplan definiert die Stossrichtungen der gewünschten räumlichen Entwicklung und legt das Siedlungsgebiet abschliessend fest (Richtplanentwurf, Textteil, Ziff. 2.2.2). Er enthält insbesondere auch Aufträge («Massnahmen») an die Regionen und formuliert dadurch Mindestanforderungen an die regionalen Richtpläne.

3. Regionale Richtplanung

Die regionalen Richtpläne präzisieren und ergänzen die Festlegungen des kantonalen Richtplans und stellen dabei die überkommunale Abstimmung sicher. Sie übernehmen insbesondere eine wichtige Rolle bei der Strukturierung des Siedlungsgebiets. Sie legen die aus regionaler Sicht anzustrebenden Dichten fest und machen Aussagen dazu, inwieweit für ein Gebiet Veränderungsprozesse angestossen werden sollen. Zudem sind Gebiete mit Nutzungsvorgaben festzulegen, beispielsweise als Arbeitsplatzgebiete oder Gebiete für öffentliche Bauten und Anlagen.

Die heute rechtskräftigen regionalen Richtpläne wurden Ende der 1990er-Jahre neu festgesetzt und bedürfen einer grundsätzlichen Überarbeitung. Die elf Planungsregionen haben als Grundlage für die Ausformulierung der einzelnen Richtplankapitel ihre räumlichen Entwicklungsvorstellungen im Rahmen eines regionalen Raumordnungskonzepts festgehalten. Die Festsetzung der gesamthaft überarbeiteten regionalen Richtpläne ist nach Abschluss der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans zu erwarten.

4. Kommunale Richtplanung

Mit dem kommunalen Richtplan besteht die Möglichkeit, die auf kantonaler und regionaler Stufe getroffenen Festlegungen weiter zu konkretisieren. Dadurch können die nachgelagerten nutzungsplanerischen Festlegungen in einen kommunalen und überkommunalen Gesamtzusammenhang eingebettet werden.

Allerdings ist heute einzig der kommunale Verkehrsplan zwingend. Dies führte in der Vergangenheit in zahlreichen Gemeinden zu einer Beschränkung des kommunalen Richtplans auf Belange des Verkehrs. Gerade mit Blick auf anstehende Veränderungsprozesse im bestehenden Siedlungsgebiet sowie die zunehmende Bedeutung von Siedlungs- und Freiraumqualität vermag die Beschränkung auf kommunale Verkehrspläne nicht mehr zu genügen. Insbesondere dann, wenn auch auf regionaler Stufe nur allgemeine Aussagen zur Siedlungsstrukturierung gemacht werden. Ein gesamtheitlich verstandener

kommunaler Richtplan stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Diskussion der Siedlungsentwicklung nach innen auf kommunaler Ebene frühzeitig und umfassend führen zu können. Dies fördert die Akzeptanz für Veränderungen der Siedlungsstruktur. Dies trifft nur dann zu, wenn sowohl die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach innen, geeignete Strategien sowie deren Umsetzung für das gesamte Gemeindegebiet thematisiert werden als auch das öffentliche Interesse an konkreten Massnahmen sowie der Nutzen für die ansässige Bevölkerung ersichtlich werden.

Konkrete Vorschläge für eine Stärkung der kommunalen, aber auch der regionalen Richtplanung wurden mit der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative aufgezeigt (vgl. Vorlage 4833b, §§ 30 und 31 E-PBG).

V. Handlungsbedarf im Baurecht

Im Sinne der Gesamtstrategie für den Bereich «Siedlung» beauftragt der kantonale Richtplan die Gemeinden, Nutzungsvorschriften zu erlassen, die einen haushälterischen Umgang mit dem Boden sowie eine gute Wohn- und Siedlungsqualität unterstützen. Sie sollen die Siedlungsentwicklung nach innen, die Schliessung von Baulücken sowie eine angemessene Ausnutzung bestehender Gebäude fördern und die Voraussetzungen für die Sanierung von Ortsteilen und für Arealüberbauungen schaffen (Richtplanentwurf, Textteil, Ziff. 2.1.2 c). Damit die Gemeinden diesen Auftrag auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung umsetzen können, müssen die baurechtlichen Grundlagen auch den erforderlichen Spielraum eröffnen. Es galt deshalb, im Sinne des Postulats die baurechtlichen Grundlagen sowie die ergänzenden Erlasse zu überprüfen. Eine entsprechende Auslegeordnung erfolgte anlässlich eines breit angelegten Hearings, welches das Amt für Raumentwicklung am 27. September 2012 unter dem Titel «Verdichtung konkret» durchführte (Dokumentation unter www.are.zh.ch – Raumplanung – Veröffentlichungen – Diverses). Untersucht wurden – unter Berücksichtigung, dass für die Bestimmungen zu den Baulinien (§§ 96–110a PBG) gestützt auf RRB Nr. 39/2010 gegenwärtig durch die Volkswirtschaftsdirektion (federführend) zusammen mit der Baudirektion eine Änderungsvorlage erarbeitet wird – folgende Themenfelder, in denen Faktoren vermutet wurden, die eine Siedlungsentwicklung nach innen behindern können:

- Anpassung primärer Baubegrenzungsnormen und der Nutzungsziffern / Das Hochhaus als Sonderfall
- Anforderungen an die Erschliessung (Zugangsnormalien) / Kostenbeteiligung bereits erschlossener Grundstücke für nachträgliche Erschliessungsmassnahmen

– Verdichtungsprozesse im baulichen Bestand: Sicherstellung der orts- bzw. städtebaulichen Qualität
– Aktivierung von überbauten und nicht überbauten Grundstücken / Überwindung verdichtungsbehindernder Parzellarstrukturen

Anlässlich des Hearings wurde wiederholt betont, dass das geltende Planungs- und Baurecht im Kanton Zürich grundsätzlich ein genügendes Instrumentarium für die Verdichtung enthält. Ein grundlegender Revisionsbedarf ist demnach nicht ausgewiesen. Handlungsbedarf wurde jedoch in folgenden Punkten erkannt:

– *Kurzfristig:* Integration eines zusätzlichen Erleichterungstatbestands bei baulicher Verdichtung bzw. bei Tempo-30-Zonen in den Zugangsnormalien (LS 700.5) sowie Erarbeitung von Vollzugshilfen für die Gemeinden bezüglich der verdichtungsrelevanten Bestimmungen im PBG
– *Mittelfristig:* Reformpaket «Erschliessungsverordnung» (Strassenabstandsverordnung [LS 700.4] und der Verkehrssicherheitsverordnung [LS 722.15]) und Reformpaket «Hochhaus» (insbesondere Anpassung der Schattenwurfregelung für Hochhäuser) sowie Aufnahme einer Unterbauungsziffer ins PBG
– *Langfristig:* Reformpaket «Rechtliche Vereinheitlichung der Gebührenregelungen im Anwendungsbereich des PBG»

Gestützt auf diesen Befund prüft die Baudirektion nun, welche Bestimmungen und Ausführungserlasse des PBG in weiteren Schritten angepasst werden sollen. Erste Vorschläge zur Anpassung der Zugangsnormalien sind bereits im Bericht zum Postulat KR-Nr. 55/2011 betreffend Zugangsnormalien ohne Baulandverschleiss zu erwarten.

VI. Langfristige Raumentwicklungsstrategie

Die Koordination und bessere Verzahnung der Planungsinstrumente setzen voraus, dass langfristige Herausforderungen erkannt und berücksichtigt werden. Um diese Herausforderungen zu bestimmen und mögliche Planungsziele zur Bewältigung einheitlich und gemeinsam zu verfolgen, hat der Regierungsrat die Erarbeitung einer langfristigen Raumentwicklungsstrategie mit dem Zeithorizont 2050 für die Legislaturperiode 2011–2015 festgelegt (vgl. RRB Nr. 70/2012). Im Sinne einer vorausschauenden Raumentwicklung wird für die langfristige Raumentwicklungsstrategie mit dem Zeithorizont 2050 ein Betrachtungszeitraum gewählt, der weit über den von anderen Planungsinstrumenten, wie zum Beispiel dem kantonalen Richtplan, hinausreicht.

In der Erarbeitungsphase der Raumentwicklungsstrategie wurde eine Auslegeordnung der für die nächsten Jahrzehnte erwarteten Trends gemacht und die sich daraus ergebenden Herausforderungen abgeleitet. Diese unterscheiden sich je nach Handlungsraum: In den urbaneren Räumen führen die steigenden Bodenpreise zur Verdrängung der einkommensschwächeren Bevölkerung und der ertragsschwächeren Arbeitsplätze. In den periphereren Räumen braucht es dagegen eine Auseinandersetzung mit der Bewältigung des Wachstums, das durch diese Verdrängung ausgelöst wird, um der Gefahr einer unstrukturierten Zersiedelung entgegenzuwirken. In der langfristigen Raumentwicklungsstrategie werden diese Gesichtspunkte thematisch in Teilprojekten behandelt.

Mit dem Teilprojekt «Gesellschaftliche Akzeptanz der Dichte» wird untersucht, was die Gründe und Vorbehalte der Bevölkerung gegenüber höheren Dichten sind und wie die Akzeptanz dafür gesteigert werden kann. Denn breite Kreise in Politik und Verwaltung im Kanton Zürich sind sich einig: Ein Grossteil der künftigen Siedlungsentwicklung soll innerhalb der bestehenden Bauzonen stattfinden. Zu diesem Zweck sind höhere bauliche Dichten, Nutzungsdichten und auch soziale Dichten notwendig. Bei der Umsetzung dieses Ziels tun sich die Gemeinden aber oft schwer. So lehnen die Stimmberechtigten oftmals die von der Exekutive vorgesehenen höheren Dichten ab. Oftmals bestehen bei «Direktbetroffenen», also Anwohnerinnen und Anwohnern und Stimmberechtigten, Vorbehalte und Ängste gegenüber höheren Dichten. Mit dem Teilprojekt soll deshalb untersucht werden, was die Gründe für die Vorbehalte gegenüber höheren baulichen und sozialen Dichten sind und wie in den urbanen Räumen die Akzeptanz für höhere Dichten verbessert werden kann. Der Blickpunkt liegt dabei auf Wohn- und Mischgebieten.

VII. Fazit

Die Herausforderung der Siedlungsentwicklung nach innen als tragenden Pfeilers der künftigen Raumentwicklung sind erkannt und benannt. Sowohl auf Ebene der Planungsinstrumente aller Stufen als auch bezüglich der baurechtlichen Rahmenbedingungen ist der Handlungsbedarf ebenfalls erkannt und teilweise bereits in Umsetzung. Mit der langfristigen Raumentwicklungsstrategie werden zudem auch Fragen der Akzeptanz der Innenentwicklung ausgelotet.

VIII. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 199/2011 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi