

Sitzung vom 26. Oktober 2016

**1011. Anfrage (Bevölkerungsentwicklung in den Handlungsräumen
Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaften
in den einzelnen Bezirken [allenfalls Planungsregionen])**

Die Kantonsräte Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A., Martin Farner, Oberstammheim, und Christian Müller, Steinmaur, haben am 11. Juli 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Wir bitten den Regierungsrat im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung folgende Fragen zu beantworten:

1. Von welchem Bevölkerungswachstum bis 2030 und 2050 geht der Kanton heute aus?
2. Wie soll sich das angenommene Bevölkerungswachstum (in absoluten Zahlen) auf die fünf Handlungsräume Stadtlandschaft, Urbane Wohnlandschaft, Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft nach Ansicht des Kantons verteilen?
3. Nach welchen Kriterien / Verfahren soll das angenommene Wachstum in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft auf die einzelnen Bezirke (allenfalls Planungsregionen) nach Ansicht des Kantons verteilt werden? Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Zahl der heutigen Bevölkerung und/oder die vorhandenen Baulandreserven?
4. Welches Wachstum in absoluten Zahlen gesteht der Kanton den einzelnen Bezirken (allenfalls Planungsregionen) in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft bis 2030 und 2050 zu? (Wenn möglich bitte eine Tabelle für das Jahr 2030 und eine für das Jahr 2050 mit den Bezirken [allenfalls Planungsregionen] in den Zeilen und den Handlungsräumen in den Spalten)
5. Hat der Kanton bereits Informationen darüber, wie die Bezirke (allenfalls Planungsregionen) in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft wachsen möchten? Wenn ja, welche?
6. Welche Differenzen gibt es zwischen den Vorstellungen des Regierungsrates (gem. Frage 4) und den Vorstellungen der Bezirke (allenfalls Planungsregionen) (gem. Frage 5)?
7. Welche Möglichkeiten hat der Regierungsrat, in seinen Augen nicht erwünschtes Wachstum in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft zu unterbinden?

8. Welchen Handlungsspielraum haben Gemeinden in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft, welche (auch aufgrund des vorhandenen Baulandes) stärker wachsen wollen, als dies der Kanton vorzieht?
9. Welche Möglichkeiten hat der Kanton, Gemeinden in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft zu sanktionieren, die sich nicht an die Wachstumsvorstellungen des Kantons halten?
10. Es ist absehbar, dass das «Recht auf Wachstum» in den Handlungsräumen Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft sowie Naturlandschaft einen Wert bekommen wird. Sind Mechanismen vorgesehen, welche die Möglichkeit eines Tausches dieses Rechts zwischen einzelnen Gemeinden erlauben würde? (Beispiel: Die Gemeinde x möchte um 50 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen, dürfte gemäss den kantonalen Vorgaben jedoch um 200 Einwohnerinnen und Einwohner wachsen. Kann die Gemeinde x die überschüssigen 150 Wachstumserlaubnis an die Gemeinde y [entgeltlich] übertragen?) Wenn ja, wie sollen diese Mechanismen aussehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

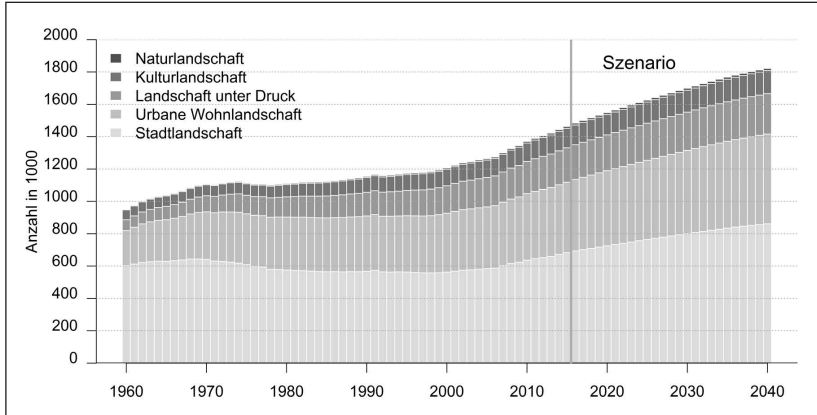
I. Die Anfrage Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A., Martin Farner, Oberstammheim, und Christian Müller, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Statistische Amt rechnet für den Kanton Zürich mit einer Einwohnerzahl von 1,7 Mio. Personen im Jahr 2030 und von 1,82 Mio. im Jahr 2040. Der Kanton Zürich hatte Ende 2015 1,46 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner. Bis 2030 wird folglich mit einem Wachstum um rund 240 000 Personen (16%) bzw. bis 2040 um rund 360 000 Personen (24%) gerechnet. Die 2016 aktualisierte Prognose des Statistischen Amtes beruht auf den Annahmen des Referenzszenarios (AR-00-2015) des Bundesamts für Statistik und gelangt dementsprechend zu übereinstimmenden gesamtkantonalen Ergebnissen. Für 2050 bestehen noch keine Prognosen.

Für die innerkantonale Regionalisierung der Prognose des Statistischen Amtes werden die Gemeinden den fünf Handlungsräumen gemäss Raumordnungskonzept des kantonalen Richtplans zugeordnet.

Die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Handlungsräume bis 2040 ist in der folgenden Grafik abgebildet.



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich (Regionalisierte Bevölkerungsprognosen für den Kanton Zürich, Prognose-
lauf 2016)

Gemäss der neusten Bevölkerungsprognose des Statistischen Amts zeigt sich die regionale Entwicklung wie folgt:

Region	Bestand Ende Jahr		Wachstum absolut		Wachstum in Prozent	
	effektiv	Szenario	effektiv	Szenario	effektiv	Szenario
	2015	2040	1990–2015	2015–2040	1990–2015	2015–2040
Limmattal	88 167	118 349	18 143	30 200	25,9	34
Furttal	35 090	45 725	11 727	10 600	50,2	30
Zimmerberg	122 313	153 387	19 178	31 100	18,6	25
Glattal	166 462	207 748	46 130	41 300	38,3	25
Winterthur u. U.	188 728	236 615	41 594	47 900	28,3	25
Oberland	163 887	203 824	39 933	39 900	32,2	24
Kanton ZH	1 463 459	1 821 898	308 778	358 400	26,7	24
Zürich	396 027	488 811	48 393	92 800	13,9	23
Weinland	30 837	37 878	7 941	7 000	34,7	23
Knaueraamt	51 541	63 111	16 451	11 600	46,9	22
Pfannenstil	109 207	133 682	22 678	24 500	26,2	22
Unterland	111 200	132 767	36 610	21 600	49,1	19

Zu Fragen 2–9:

Übergeordnete Vorgaben

Die kantonale Raumplanung sorgt dafür, dass das erwartete Bevölkerungswachstum bewältigt und an die erwünschten Lagen gelenkt werden kann. Der kantonale Richtplan hält die angestrebte räumliche Entwicklung fest und wurde in den vergangenen Jahren einer umfassenden Gesamtüberprüfung unterzogen. Er wurde mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 neu festgesetzt (Vorlage 4882a) und vom Bundesrat am 29. April 2015 genehmigt. Am 1. Mai 2014 ist ausserdem das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) des Bundes in Kraft getreten.

Das kantonale Raumordnungskonzept bildet als Bestandteil des kantonalen Richtplans den strategischen Orientierungsrahmen und wird in den weiteren Kapiteln des Richtplans konkretisiert. Das Raumordnungskonzept sieht im Grundsatz vor, die Vielfalt der räumlichen Strukturen im Kanton Zürich zu fördern und die Entwicklungsdynamik zu lenken. Im Vordergrund steht die Stärkung der sich ergänzenden Qualitäten von städtischen und ländlichen Räumen. Mit dem Raumordnungskonzept erfolgen Prioritätensetzungen für die unterschiedlichen Räume. Es bezeichnet insbesondere die für die Bewältigung der räumlichen Herausforderungen massgebenden Handlungsräume. Ziel ist, dass die urbanen Räume («Stadtlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften») eine Schlüsselrolle für die Entwicklung übernehmen. Auf sie sollen künftig mindestens 80% des Bevölkerungswachstums entfallen. 20% des Wachstums sollen auf die übrigen drei Handlungsräume «Landschaft unter Druck», «Kulturlandschaft» sowie «Naturlandschaft» entfallen. Eine weitere Aufteilung bzw. Zuteilung des Bevölkerungswachstums nimmt der Kanton nicht vor. Somit sind die Voraussetzungen für angemessene Entwicklungsperspektiven gegeben. Die Ausscheidung des Siedlungsgebiets in Pt. 2.2.2 des kantonalen Richtplans orientiert sich an diesen Stossrichtungen. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass in Ausnahmefällen ausserhalb der urbanen Handlungsräume neues Siedlungsgebiet ausgeschieden wird, sofern dadurch den spezifischen Herausforderungen und Zielen in den einzelnen Handlungsräumen Rechnung getragen werden kann.

Regionale und kommunale Aufgaben

Mit der Genehmigung des kantonalen Richtplans forderte der Bund vom Kanton, das Raumordnungskonzept in Zusammenarbeit mit Regionen und Gemeinden umzusetzen. Die Steuerung der Raumentwicklung ist deshalb eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden. Der kantonale Richtplan definiert die Stossrichtungen der gewünschten räumlichen Entwicklung und legt insbesondere das Siedlungsgebiet abschliessend fest. Er stellt Mindestanforderungen für die regionalen Richtpläne und die kommunalen Planungen auf. Die regionalen

Richtpläne präzisieren und ergänzen die Festlegungen des kantonalen Richtplans und stellen dabei die überkommunale Abstimmung sicher. Sie werden derzeit von den Planungsregionen überarbeitet. Die regionalen Richtpläne enthalten eine Aussage zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung. Sie unterscheiden jedoch nicht zwischen den einzelnen Handlungsräumen. Die regionalen Raumordnungskonzepte, die bereits erarbeitet wurden, skizzieren die gewünschte Entwicklung der jeweiligen Planungsregion. Sie sind Ausdruck einer gemeinsam mit den Gemeinden erarbeiteten überkommunalen Planung.

Bei der Strukturierung des Siedlungsgebiets übernehmen die regionalen Richtpläne eine wichtige Rolle. Anhand der Vorgaben aus den regionalen Raumordnungskonzepten definieren sie Nutzungsvorgaben für bestimmte Gebiete, legen die aus regionaler Sicht anzustrebenden Dichten fest und machen Aussagen dazu, inwieweit für ein Gebiet Veränderungsprozesse angestoßen werden sollen. Die regionalen Richtpläne werden vom Regierungsrat festgesetzt.

Mit kommunalen Richtplänen können die Nutzungs- und Dichtevorgaben des regionalen Richtplans weiter konkretisiert und, wo erforderlich, mit Vorgaben zur Umsetzung ergänzt werden.

Die Richtplanung schafft somit verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen. Die für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindliche Umsetzung erfolgt mit den dafür vorgesehenen Instrumenten der Nutzungsplanung.

Leitfragen für die Beurteilung von Bau- und Zonenordnungen

Die neuen übergeordneten Vorgaben (insbesondere Art. 8a und 15 RPG sowie Pt. 2.2.2 und Pt. 2.2.3c Abs. 5 des kantonalen Richtplans) machen deutlich, dass zukünftig im ganzen Kanton die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund stehen wird (vgl. Vorlage 5027 betreffend Strategie innere Verdichtung). Die Gemeinden verfügen über unterschiedliche Bauzonenkapazitäten. Der Kanton greift nicht in den Bestand ein (Bestandesgarantie). Bei Neueinzonungen gelten hingegen die Anforderungen gemäss RPG und kantonalem Richtplan. Einzonungen werden deshalb in Zukunft eine Ausnahme darstellen. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan vermittelt noch keinen Anspruch auf Einzonung.

Auf der Grundlage des Raumordnungskonzepts steuert der Kanton mit der Bewilligung von Neueinzonungen sowie Auf- und Umzonungen die Bereitstellung neuer Potenziale. Auch in Gemeinden ausserhalb der urbanen Handlungsräume sind die spezifischen Herausforderungen mit planungsrechtlichen Massnahmen zu lösen. In allen Fällen ist es Aufgabe der jeweiligen Gemeinde, eine schlüssige und nachvollziehbare Gesamtentwicklung auszuarbeiten.

Das Bundesgericht schützte mit zur Publikation vorgesehenem Urteil 1C_315/2015/1C_321/2015 vom 24. August 2016 einen restriktiven Umgang mit Einzonungen: «Aufgrund der detaillierten Neuregelung der Begrenzung der Bauzonen durch den Eidgenössischen Gesetzgeber liegt in diesem Bereich nunmehr eine Bundesaufgabe vor. [...] Mit der RPG-Revision wollte der Eidgenössische Gesetzgeber die Zersiedelung eindämmen und den Kulturlandverlust stoppen. Der revidierte Art. 15 RPG ist die zentrale Bestimmung zur Begrenzung der Bauzonengrössen und damit zur Sicherstellung der Trennung von Bauland und Nichtbauland als fundamentaler Grundsatz des Raumplanungsrechts des Bundes und des Schutzes von Natur und Landschaft.» (vgl. Medienmitteilung zum Urteil 1C_315/2015/1C_321/2015 des Bundesgerichts vom 24. August 2016).

Kanton, Regionen und Gemeinden sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf die neuen Zielsetzungen gemäss RPG und den kantonalen Richtplan auszurichten. Im Vordergrund steht dabei nicht nur, wie Gemeinden und Regionen mit dem angenommenen Bevölkerungswachstum umgehen sollen, sondern auch wie bestehende Standortqualitäten erhalten oder neue geschaffen werden können. Bei der Beurteilung von kommunalen Bau- und Zonenordnungen durch das Amt für Raumentwicklung stehen somit – unabhängig vom jeweiligen Handlungsraum – folgende Leitfragen im Vordergrund:

- Werden die Vorgaben der überkommunalen Richtpläne insbesondere im Bereich Siedlung erfüllt? Wird dem Handlungsbedarf in den einzelnen Handlungsräumen des kantonalen Raumordnungskonzepts entsprochen? Werden urbane Handlungsräume gestärkt?
- Sind die kommunalen Planungen mit den sich in Überarbeitung befindenden regionalen Richtplänen widerspruchsfrei abgestimmt? Wurde die Planung über die Gemeindegrenzen hinweg eingeordnet, bewertet und abgestimmt?
- Welche Auswirkungen von der Planung werden auf den Ausbaugrad (gebaute Geschossfläche in Prozent der rechtlich zulässigen Geschossfläche) erwartet? Wie ist der Ausbaugrad mit Blick auf das kantonale und regionale Mittel zu beurteilen?
- Welche Auswirkungen werden auf die Nutzungsdichte (Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigte pro Hektare überbaute Bauzone) von der Planung erwartet? Wie ist die Nutzungsdichte mit Blick auf das kantonale und regionale Mittel zu beurteilen?
- Liegt eine Gesamtschau über das gesamte Gemeindegebiet vor und wenn ja, ist die Argumentation nachvollziehbar und schlüssig? Ist diese Gesamtschau im kommunalen Richt- oder Nutzungsplan verankert? Sind die Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung nach innen ausgeschöpft?

Die Gemeinden stehen bei der Gestaltung ihrer räumlichen Entwicklung und bei der Umsetzung der neuen Vorgaben vor grossen Herausforderungen. Umso wichtiger ist es, frühzeitig die Anforderungen an kommunale Richt- und Nutzungspläne zu kennen, damit sie genehmigungsfähig sind und die Planungsarbeiten auf kommunaler Ebene gezielt angegangen werden können. Vor diesem Hintergrund bietet das Amt für Raumentwicklung Gespräche zur Ortsplanung an. Diese können am Anfang der Planung oder auch als Standortbestimmung bei bereits laufenden Planungsprozessen genutzt werden. Sie unterstützen die Gemeinden auf dem Weg zu einer genehmigungsfähigen Ortsplanung. Bisher haben rund 50 Gemeinden von diesem Angebot Gebrauch gemacht.

Zu Frage 10:

Es sind keine Mechanismen vorgesehen, die ein «Recht auf Wachstum» unter den Gemeinden handelbar machen würde. Mit dem vorgesehenen Mehrwertausgleichsgesetz soll jedoch ein Instrument geschaffen werden, das eine Verbesserung der bestehenden Bauzonen hinsichtlich Lage und Grösse erlaubt. Der Entwurf des Gesetzes befindet sich derzeit in Erarbeitung. Die Vorlage wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2017 dem Kantonsrat unterbreitet.

Im Rahmen des Projekts «Perspektiven ohne Siedlungswachstum» der langfristigen Raumentwicklungsstrategie des Kantons Zürich konnten wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtplanvorgaben für die Handlungsräume «Landschaft unter Druck», «Kulturlandschaft» sowie «Naturlandschaft» geklärt werden. Die weitere Entwicklung und die Auseinandersetzung mit den spezifischen Herausforderungen dieser Handlungsräume sind auch in Zukunft eine wichtige Aufgabe des Kantons.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi