

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

Sitzung vom 23. Dezember 2020

### **1326. Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich klimaangepasste Siedlungsentwicklung, Gesetzgebungskonzept, Auftrag**

#### **A. Ausgangslage**

Der fortschreitende Klimawandel stellt den Kanton Zürich vor grosse Herausforderungen. Ursache für den menschengemachten Klimawandel ist der Ausstoss von Treibhausgasen wie Kohlendioxid, Methan oder Lachgas. Um das Ausmass des Klimawandels zu begrenzen, sind weltweit Massnahmen zur Verminderung des Treibhausgasausstosses nötig. Je erfolgreicher die Verminderung ist, desto geringer sind die Auswirkungen des Klimawandels. Einige Folgen der Klimaänderung lassen sich jedoch nicht mehr vermeiden.

Der Klimawandel führt u. a. zu einer Häufung von extremen Wetterereignissen. Heisse Sommer und anhaltende Trockenphasen erhöhen die Wärmebelastung der Bevölkerung und wirken sich negativ auf die Pflanzen- und Tierwelt, den Wasserhaushalt und Infrastrukturanlagen aus. Für die Schweiz existieren seit dem 19. Jahrhundert Klimamessreihen, die eine verlässliche Datengrundlage liefern und auch eine Abschätzung des zu erwartenden Klimaverlaufs ermöglichen. Die Erwärmung beträgt in der Schweiz seit Beginn der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts rund 2 °C. Im Kanton Zürich nimmt die Anzahl der Sommertage (Tageshöchsttemperatur von mindestens 25 °C) und Hitzetage (Tageshöchsttemperatur von mindestens 30 °C) deutlich zu. Neben Hitzetagen kommt es während der Nacht vermehrt zu sogenannten Tropennächten, während denen die Lufttemperatur nicht unter 20 °C fällt. Dadurch kommt es zu starken Einbussen des Komforts. Insbesondere die Erholung durch Schlaf wird stark beeinträchtigt. Während besonders heissen Sommern führt die Hitzebelastung nachweislich zu einem Anstieg der Mortalitätsrate bei vulnerablen Bevölkerungsteilen. Zudem nimmt der Energiebedarf zur Kühlung von Gebäuden stetig zu.

Die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen wird ohne begleitende Massnahmen zu einer Verschärfung der Hitzebelastung führen. In Städten und dicht besiedelten Gebieten kann die Temperatur während des Tages und der Nacht deutlich höher liegen als im weniger dicht besiedelten Umland. Bauten und Anlagen heizen sich während des Tages durch auftreffendes Sonnenlicht stark auf und geben die gespeicherte

Wärme nachts wieder ab. Versiegelte Flächen heizen sich ebenfalls auf und verhindern, dass verdunstendes Wasser eine kühlende Wirkung bringt. In den Sommertagen führt die Hitzebelastung zu einem ungünstigen Klima in Innenräumen sowie zu negativen Auswirkungen auf die Nutzung der Aussenbereiche von Gebäuden (beispielsweise Balkone, Terrassen und Sitzplätze) und des öffentlichen Raumes (beispielsweise Plätze und Strassen).

Die für die Kühlung des Siedlungskörpers wichtigen Durchlüftungsachsen und Kaltluftströme können durch Bauten blockiert werden, was ebenfalls zu einer steigenden Belastung durch Hitze führt. Die fehlende Durchlüftung wirkt sich negativ auf den Luftaustausch bzw. die Luftzirkulation aus. Für den Kanton Zürich bestehen detaillierte Klimaanalysekarten, in denen die Kaltluftströme verzeichnet sind und die auf besonders gefährdete Gebiete hinweisen.

Der Kanton Zürich muss sich an die Folgen des Klimawandels anpassen. Mit dem Gesetzgebungsprojekt für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung soll auf die Auswirkungen der Erwärmung des Siedlungsgebiets auf Mensch, Natur und zum Teil auch Infrastrukturanlagen im Siedlungsgebiet reagiert werden. Das vorliegende Gesetzgebungskonzept gemäss § 10 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung, LS 172.16) zeigt auf, wie mit einer gezielten Revision von Erlassen die notwendigen Grundlagen und Instrumentarien für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung geschaffen werden sollen. Neben einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) samt ausführenden Verordnungen wird auch eine Anpassung der Bestimmungen der nachbarrechtlichen Pflanzabstände gemäss Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, LS 230) angestrebt. Die Anpassung von weiteren Erlassen ist ebenfalls zu prüfen. Eine Anpassung des Strassengesetzes (StrG, LS 722.1) wird vorderhand nicht angestrebt.

Die Planungsregionen und die politischen Gemeinden im Kanton Zürich sind unterschiedlich stark vom Klimawandel betroffen. Starre Vorgaben durch den Kanton sind deshalb nicht zielführend. Entsprechend soll den politischen Gemeinden das notwendige Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, um im Rahmen ihrer Zuständigkeit in der kommunalen Nutzungsplanung und im Vollzug sachgerecht auf die sich stellenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Klimaerwärmung reagieren zu können.

## **B. Lösungsansätze**

Die negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung können durch zahlreiche Massnahmen gemildert werden, beispielsweise durch eine Verminderung des Versiegelungsgrades, eine grosszügige Durchgrünung der Aussenräume, die Beschattung von Bauten und Anlagen insbesondere mit grosskronigen Bäumen, die Förderung von offenen Wasserflächen sowie eine Bebauung, die eine Durchlüftung und den Kaltluftfluss gewährleistet.

Eine besondere Bedeutung bei der Verminderung der Hitzebelastung kommt Bäumen zu. Einerseits werfen sie Schatten auf Bauten und Flächen, andererseits verdunstet über ihre Blätter viel Wasser. Beides wirkt kühlend. Untersuchungen von Grün Stadt Zürich haben gezeigt, dass der Bestand von mehrjährigen, grosskronigen Bäumen auf Privatgrund auf dem Stadtgebiet von Zürich beständig abnimmt. Die Stadt Zürich verliert jedes Jahr ungefähr 1% ihres Baumbestands. Es ist davon auszugehen, dass eine vergleichbare Entwicklung auch in vielen weiteren Gebieten im Kanton Zürich stattfindet. Der Verlust an grosskronigen Bäumen ist in erster Linie auf strenge Abstandsvorschriften und eine weitgehende Unterbauung von Grundstücken zurückzuführen.

Die möglichen Massnahmen zur Minderung der sommerlichen Hitzebelastung sind bekannt und ihre Wirkungsweise in weiten Teilen erforscht. Da die wirkungsvollsten Massnahmen zu einem grossen Teil den Aussenraum und dessen Gestaltung betreffen, dienen deren Umsetzung im Idealfall auch einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. auch Art. 3 Abs. 3 Bst. e Raumplanungsgesetz [SR 700]). Darüber hinaus kann insbesondere mit Massnahmen zur Begrünung der Aussenräume ein Beitrag zur Förderung der Biodiversität im Siedlungsraum geleistet werden (vgl. hierzu auch Art. 18 Abs. 1 und 18b Abs. 2 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz [SR 451]). Begrünte Aussenräume und unversiegelte Flächen leisten zudem einen Beitrag zur Verminderung der Lärmbelastung.

## **C. Handlungsbedarf**

In Bezug auf die klimaangepasste Siedlungsentwicklung besteht aus den folgenden Gründen gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

### **1. Politische Vorstösse**

Der Bedarf einer Anpassung des PBG in Bezug auf die klimaangepasste Siedlungsentwicklung ergibt sich aus verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, die in den letzten Jahren eingereicht wurden.

Mit der am 29. Juni 2020 überwiesenen Motion KR-Nr. 187/2018 betreffend Raumplanerische Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Anpassung des PBG sowie des kantonalen Richtplans vorzulegen, damit Mensch, Natur und Infrastruktur von den zu erwartenden Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden. Insbesondere sollen dabei planungsrechtliche Möglichkeiten geschaffen werden, sodass betroffene Gemeinden spezifisch auf die jeweiligen lokalen Herausforderungen reagieren können.

Mit der ebenfalls am 29. Juni 2020 überwiesenen Motion KR-Nr. 129/2019 betreffend Intensive Begrünung von urbanen Zentren gegen die Hitzebelastung im Zeitalter des Klimawandels wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, damit in kommunalen Nutzungsplanungen zum Zwecke des ökologischen Ausgleichs und der Unterstützung der Verdichtung die Pflicht zur naturnahen und standortgemässen Bepflanzung sowie zur Begrünung von Gebäuden eingeführt werden kann. Im PBG sollen zur Förderung grosskroniger Bäume und eines natürlichen Wasserkreislaufs eine Unterbauungsziffer und eine Versiegelungsziffer eingeführt werden. Zur Erreichung dieser Ziele und zwecks Förderung von Baumpflanzungen sollen zudem im EG ZGB die Abstandsvorschriften von Bäumen und anderen Gewächsen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Zu erwähnen ist im vorliegenden Zusammenhang zudem die vorläufig unterstützte parlamentarische Initiative KR-Nr. 358/2018 betreffend Grünflächenbonus.

## **2. Richtlinien der Regierungspolitik**

Mit den Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019 beschloss der Regierungsrat, dass Massnahmenpläne zur Verminderung der Treibhausgase und zur Anpassung an den Klimawandel festzusetzen sind (Massnahme RRZ 7.1g). Auch in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2019–2023 wird dem Beitrag zum Klimaschutz und der Bewältigung des Klimawandels hohe Priorität eingeräumt. Damit verfolgt der Kanton Zürich in seiner Klimapolitik den Ansatz, durch eine Verminderung der Treibhausgase einen Teil zur Begrenzung des Klimawandels beizutragen und sich gleichzeitig an die bereits heute sichtbaren Auswirkungen des nicht zu vermeidenden Klimawandels anzupassen. Der Regierungsrat ermächtigte 2018 die Baudirektion, die entsprechenden Massnahmenpläne festzusetzen (RRB Nr. 920/2018; Verfügung der Baudirektion Nr. 544 vom 9. Oktober 2018).

Für die Raumplanung und das vorliegende Rechtsetzungsprojekt ist der «Massnahmenplan Anpassung an den Klimawandel» massgebend. Die darin enthaltene Massnahme K1 sieht vor, dass die vorhandenen Planungsinstrumente und Rechtsgrundlagen auf die Förderung oder Behinderung einer lokalklimaangepassten Siedlungs- und Freiraumentwicklung überprüft werden. Auf dieser Analyse aufbauend sollen Anpassungsvorschläge ausgearbeitet werden.

Ferner ist die Massnahme K2 zu erwähnen, die eine Aufnahme der Klimaanpassung und eine Umsetzung der Planhinweiskarten Lokalklima in der Richtplanung vorsieht. Die Minderung des sogenannten Hitzeinseleffekts sowie die Sicherung der wesentlichen Kaltluftströme werden in der Teilrevision 2020 des kantonalen Richtplans berücksichtigt und entsprechende Massnahmen für Kanton, Regionen und Gemeinden umfassen.

### **3. Gesetzliche Regelungsdefizite**

Im Kanton Zürich erlassen die politischen Gemeinden nach Massgabe der kantonalen und regionalen Richtplanung eine Bau- und Zonenordnung, wobei sie sich an die im PBG eingeräumten Regelungskompetenzen zu halten haben. Sie sind dabei an die Instrumente, Begriffe, Mess- und Berechnungsweise des kantonalen Rechts gebunden (vgl. §§ 2 lit. c und 45 Abs. 2 PBG). Den politischen Gemeinden bleibt es ohne entsprechende Kompetenzdelegation im PBG verwehrt, kommunales Planungsrecht zu schaffen bzw. es bestehen teilweise Unsicherheiten, ob sie zu einzelnen Regelungen befugt sind. Die Anpassung an den Klimawandel ist eine erst in den letzten Jahren erkannte raumplanerische Herausforderung. Entsprechend enthalten das PBG und seine ausführenden Verordnungen nur sehr wenige Bestimmungen, gestützt auf welche die politischen Gemeinden auf die Herausforderungen der Klimaerwärmung angemessen reagieren können. Das PBG hat diesbezüglich offensichtliche Defizite und Regelungslücken. Somit können die Gemeinden derzeit nur ungenügend auf die sich in Zukunft verschärfenden Herausforderungen einer klimaangepassten Siedlungsentwicklung reagieren.

Neben dem PBG sind Anpassungen an weiteren Gesetzen und Verordnungen notwendig. Zur Kühlung des Siedlungsgebiets sind insbesondere der Schutz und die Neupflanzungen von Bäumen eine wirksame Massnahme. Die Regelungen im EG ZGB und in der Verkehrserschliessungsverordnung (VErV, LS 700.4) verhindern in Ergänzung zur Be- und Unterbauung von Grundstücken in vielen Fällen das Pflanzen von grosskronigen Bäumen auch dort, wo in den vorhandenen Abstandsbe- reichen Möglichkeiten bestünden. Die privatrechtlichen Pflanzabstands- vorschriften finden sich in den §§ 169–174<sup>bis</sup> EG ZGB, welche nachbar-

rechtliche Vorgaben festlegen und damit im Resultat die Bepflanzbarkeit von Grundstücken vorgeben bzw. einschränken. Daneben enthält die kürzlich in Kraft getretene VErV Vorgaben zu Pflanzabständen auf Privatgrundstücken gegenüber Verkehrsflächen. Die Pflanzabstände insbesondere von hochstämmigen Bäumen wurden in entsprechender Gewichtung der Verkehrssicherheit weitgehend gemäss den Vorgaben der damaligen Strassenabstandsverordnung (StrAV) belassen und verunmöglichen häufig eine Bepflanzung des Vorgartenbereichs mit Bäumen. Es soll vertieft geprüft werden, ob unter Einhaltung der Verkehrssicherheit eine Verkleinerung des Pflanzabstands von Bäumen gegenüber Strassen erfolgen kann. Eine Anpassung des StrG wird nicht angestrebt.

#### **D. Problemfelder und Massnahmen**

Die Problemanalyse zeigt, dass die Aufgabenstellung sehr breit gefasst ist. Entsprechend sind auch die möglichen Massnahmen auf unterschiedlichen Handlungsebenen zu finden. Daneben bestehen konkrete politische Vorgaben aus den beiden erwähnten überwiesenen Motionen KR-Nrn. 187/2018 und 129/2019.

Entsprechend wurden drei Bearbeitungsschwerpunkte bezeichnet, die sich vor allem thematisch und massstäblich voneinander unterscheiden. Sie ermöglichen eine fachtechnische Erarbeitung von Handlungsansätzen mit hoher Wirkung (vgl. den nachfolgenden Abschnitt F. Kernelemente der Umsetzung):

1. Siedlungsstruktur und Durchlüftung
2. Grundstücke, Bauten, Anlagen und Verkehrsflächen von Gemeinwesen und weiteren Körperschaften mit öffentlichem Charakter
3. Grundstücksbegrünung und -beschaffenheit sowie Gebäudebegrünung und -materialisierung

Gestützt auf die seit April 2020 erfolgten fachtechnischen Arbeiten im Rechtsetzungsprojekt zur klimaangepassten Siedlungsentwicklung ergibt sich aus der beschriebenen Problemstellung und des Handlungsbedarfs nachfolgende Übersicht zu den wichtigsten denkbaren Massnahmen. Diese lassen sich im Raum auf unterschiedliche Handlungsmassstäbe verorten:

Problemfelder und Symptome	Massnahmen		
	Handlungsebene «gross» (Stadtteil, Quartier, öffentlicher Raum)	Handlungsebene «mittel» (öffentliche und private Grundstücke)	Handlungsebene «klein» (Gebäude)
<b>Durchlüftung</b> (fehlende Durchlüftung aufgrund Blockade insbesondere von Kaltluftströmen durch Gebäude)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schutz von Kaltluftentstehungsorten</li> <li>– Sicherung von Kaltluftströmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dimensionierung von Bauten (Abstände, Länge, Höhe, Stellung)</li> <li>– Selbstverpflichtung öffentlichen Hand (Zonen für öffentliche Bauten, Erholungs-, Freihaltezonen)</li> </ul>	
<b>Aussenflächen</b> (starkes Aufheizen am Tag / Hitzeabgabe in der Nacht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strassen- und Platzoberflächen mit klimagerechten Materialien</li> <li>– Entsiegelung öffentlicher Flächen (Verkehrs- und Freiflächen)</li> <li>– Baumpflanzungen im öffentlichen Raum</li> <li>– Begrünung der Verkehrsinfrastruktur</li> <li>– Beschattung von Strassen und öffentlichen Flächen</li> <li>– offene bewegte Wasserflächen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entsiegelung von Aussenräumen</li> <li>– Beschränkung der Unterbaubarkeit</li> <li>– Baumpflanzungen</li> <li>– Erhalt des Baumbestands</li> <li>– qualitative Begrünung der Grundstücke</li> <li>– Verschattung von Aussenflächen</li> <li>– Retention, Versickerung, Entwässerung</li> </ul>	
<b>Gebäude</b> (starkes Aufheizen am Tag / Hitzeabgabe in der Nacht / ungünstiges Raumklima)		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschattung von Gebäuden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fassaden- und Dachmaterialien mit klimagerechten Materialien</li> <li>– Dachbegrünung</li> <li>– Wasserspeicherung (blaue Dächer)</li> <li>– Fassaden- und Mauerbegrünung</li> <li>– sommerlicher Wärmeschutz (Terrassen, Balkone und dergleichen)</li> </ul>

Bei der Verortung der verschiedenen Massnahmen in das Planungsgefüge ist das Zusammenspiel zwischen der behördenverbindlichen Richt- und der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung relevant. Im kantonalen Richtplan sollen mit der Teilrevision 2020 die wesentlichen Festlegungen zur Problematik des sogenannten Hitzeinseleffekts sowie die Sicherung der wesentlichen Kaltluftströme aufgenommen werden. Zudem soll der kantonale Richtplan Vorgaben zum Umgang mit öffentli-

chen Flächen und Gebäuden enthalten. Die in der Richtplanung definierten Ziele und umzusetzenden Massnahmen sind für die nachfolgenden Nutzungsplanungen als wesentliche Vorgaben zu beachten (vgl. § 16 PBG). Die grundeigentümergebundene Konkretisierung erfolgt im Rahmen der nachgelagerten Nutzungsplanung, die auch eine Harmonisierung sowie eine Abwägung von sich entgegenstehenden Interessen ermöglicht. Dies erfordert entsprechende gesetzliche Grundlagen auf Stufe des kantonalen Rechts.

Bei wenigen Massnahmen fehlen gegenwärtig noch abschliessende wissenschaftliche Erkenntnisse oder fachtechnische Vorgaben, die sich so weit verallgemeinern lassen, dass sie in einem formellen Gesetz aufgenommen werden können. Als Beispiel kann der Einfluss der Materialisierung von Gebäudehüllen oder Verkehrsflächen erwähnt werden. Gegebenenfalls können anstelle einer unmittelbaren Anpassung der Rechtsgrundlagen Handlungsempfehlungen erfolgen oder es sind entsprechende Fachnormen von privatrechtlichen Verbänden abzuwarten.

Einzelne der angeführten Massnahmen führen zudem zu Konflikten oder Fehlanreizen. So kann beispielsweise eine Verschattung von Gebäuden durch Gebäude bei einzelnen Projekten durchaus zielführend sein. Eine allgemeine Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf diese Massnahme wäre aus Sicht des Städtebaus und der wohngygienischen Anforderungen jedoch nicht sachgerecht. Zudem fehlt bei einigen Massnahmen ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer hoheitlichen Durchsetzung. Die entsprechenden Abgrenzungen sind im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten vorzunehmen.

### **E. Wegleitende Maximen**

Aus den bisherigen Arbeiten gingen nachfolgende, für den weiteren Erarbeitungsprozess wegleitende Maximen hervor. Diese sollen in der Vernehmlassungsvorlage thematisiert und die diesbezügliche politische Akzeptanz ausgelotet werden:

#### ***Implementierung in das bestehende Gefüge der Planungs- und Baugesetzgebung***

Die zu schaffende Rechtsgrundlage bzw. neuen richtplanerischen Vorgaben zur klimaangepassten Siedlungsentwicklung sollen sich in die bestehenden Regelungen des Planungs- und Baurechts im Kanton Zürich einfügen. Dabei soll die Thematik im bestehenden PBG geregelt und soweit möglich an bestehende Instrumente, Begriffe und Messweisen angeknüpft bzw. auf diese abgestützt werden.



Der Kanton Zürich hat im Sinne eines «autonomen Nachvollzugs» die Begrifflichkeiten der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) übernommen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem IVHB-Begriff «Grünflächenziffer» (§ 257 PBG) hat sich gezeigt, dass die entsprechende Legaldefinition Aspekte der Versiegelung, Unterbauung sowie Sicherung einer qualitativen Begrünung nur unzureichend regelt. Es ist zu prüfen, inwieweit zur Erreichung des Zielzustandes vom Konkordatsbegriff abgewichen werden kann.

#### ***Möglichst schlanke Regelung***

Bei den Änderungen im PBG soll auf eine schlanke Regelung geachtet werden. Den politischen Gemeinden soll im Sinne eines Werkzeugkastens die Berücksichtigung der Thematik der klimaangepassten Siedlungsentwicklung im Rahmen der bestehenden Instrumentarien ermöglicht werden. Auf die Erhöhung der Regelungsdichte und die Einführung von abschliessenden Bestimmungen oder zusätzlichen Ziffern soll soweit möglich verzichtet werden. Massnahmen, die den öffentlichen Raum sowie öffentliche Bauten und Anlagen betreffen, sollen in erster Linie durch die behördenverbindliche Richtplanung geregelt werden.

#### ***Stärkung der Rahmennutzungsplanung***

Die im öffentliche Interesse stehende klimaangepassten Siedlungsentwicklung soll in der Rahmennutzungsplanung eingefügt werden können. Festlegungen in der Rahmennutzungsplanung können in nur einem Planungsverfahren festgesetzt werden. Zudem erlaubt dies den politischen Gemeinden, eine Gesamtschau und eine Abstimmung der verschiedenen Interessen vorzunehmen. Schliesslich erfordern unterschiedliche Massnahmen eine zonenübergreifende, gebietsspezifische und grossmassstäbliche Betrachtungsweise. Massnahmen auf Stufe der Rahmennutzungsplanung sind deshalb sinnvoll.

#### ***Klimaangepasste Siedlungsentwicklung ermöglichen (Kann-Bestimmungen)***

Nicht alle politischen Gemeinden bzw. nicht alle Siedlungstypen sind gleichermassen vom Hitzeinseleffekt betroffen. Starre Vorgaben sind somit nicht zielführend. Den politischen Gemeinden soll deshalb ein Werkzeugkasten zur Verfügung gestellt werden. Parallel dazu sollen in der Richtplanung Massnahmen an den Kanton, die Regionen und die Gemeinden definiert werden, welche die Gemeinden mit den neu zu schaffenden planungsrechtlichen Instrumenten unter Berücksichtigung der lokalen Herausforderungen umsetzen können.

### ***Interessenabwägung ermöglichen***

Raumplanerische Interessen, welche in einer Nutzungsplanung eigentümerverbindlich zu konkretisieren sind, stehen häufig in Nutzungs- und Zielkonflikten zueinander. Die in der Raumplanung dafür vorgesehene Methode stellt die Interessenabwägung dar. Die politischen Gemeinden sollen bei der Umsetzung von Elementen der klimaangepassten Siedlungsentwicklung in die Nutzungsplanung die Möglichkeit erhalten, bei Handlungsspielräumen eine Interessenabwägung vornehmen zu können. Gesetzliche Vorgaben mittels fester Ziffern oder absoluter Werte, wie sie sich teilweise im Umweltrecht finden, sollen vermieden werden. Weiter muss sichergestellt werden, dass den privaten Bauherrschaften für die Projektierung im Rahmen der nutzungsplanerischen Vorgaben genügend Handlungsspielräume eingeräumt werden.

### **F. Kernelemente der Umsetzung**

In der Tabelle im Abschnitt D, Problemfelder und Massnahmen, sind alle in der weiteren Bearbeitung zu prüfenden Massnahmen aufgeführt. Für eine möglichst breite Wirksamkeit ist es zweckmässig, alle Massnahmen weiterzuverfolgen und gegebenenfalls begründet zu verwerfen. Im Folgenden werden die in den bisherigen Arbeiten identifizierten Kernelemente der beabsichtigten Umsetzung kurz umschrieben.

#### ***1. Regelung der Stellung von Bauten***

Kaltluftströme versorgen Siedlungsgebiete mit kalter Luft und tragen somit zur Minderung der Hitzebelastung bei. Die Entstehungsorte kalter Luft sind meist höher liegende Wald- oder Grünflächen. Da kalte Luft dichter ist als leichte, strömt sie in die besiedelten Gebiete. Aufgrund ihrer Stellung und Dimensionierung können Bauten die Luftzirkulation blockieren. Im kantonalen GIS-Browser können die Kaltluftströme abgerufen werden. Zudem sind Planhinweiskarten verfügbar, die aufzeigen, wo eine Berücksichtigung dieser Kaltluftströme besonders sinnvoll ist.

Die Sicherung der Entstehungsgebiete kalter Luft erfolgt bereits heute in ausreichendem Mass über die Richtplanung bzw. Waldgesetzgebung (Definition Siedlungsgebiet, Wald). Im Rahmen der weiteren fachtechnischen Erarbeitung ist zu klären, wie die Kaltluftströme im bebauten Gebiet gesichert werden können. Dabei ist vertieft zu prüfen, ob die Festlegungen zur Dimensionierung (vgl. § 49 Abs. 2 lit. a–c PBG) wie Nutzungsziffern, Abstände, Gebäudelänge, -breite und -höhe ausreichen oder ob auf Stufe der Rahmennutzungsplanung und nach Massgabe der Richtplanung zusätzliche Regelungen zur Stellung und Höhenstaffelung der Bauten notwendig sind. Zu prüfen ist auch, ob die Bauvorschriften namentlich in Bezug auf den Baubestand zu flexibilisieren sind.

Als denkbare Umsetzung könnte den politischen Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, Perimeter zu definieren, in denen die Stellung und Dimensionierung der Bauten hinsichtlich wesentlicher, lokal vorhandener Kaltluftströme geregelt werden kann. Dabei ist zu prüfen, ob eine entsprechende Regelung auch bei anderen wesentlichen Interessen (Ortsbild, Naturgefahren usw.) sinnvoll ist. Schliesslich bestehen diesbezüglich vermutlich Synergien zum Gesetzgebungsprojekt Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich gravitative Naturgefahren (RRB Nr. 180/2018).

Weiter ist zu beachten, dass hinsichtlich einer möglichen Regelung der Stellung der Bauten eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden muss, um mögliche Ziel- und Nutzungskonflikte zu entschärfen. Bereits in der fachtechnischen Erarbeitung dieser Regelung sind deshalb unter anderem die Ziele des Lärmschutzes und ortsplannerische Anliegen zu berücksichtigen.

## ***2. Sicherung und Förderung grosskroniger Bäume***

Grosskronige Bäume tragen massgebend zur Hitzeminderung bei. Sie beschatten Aussenflächen und Gebäude. Zudem lassen sie grosse Mengen Wasser verdunsten, was ebenfalls kühlend wirkt. Die bestehenden Regelungen ermöglichen derzeit keinen zureichenden Schutz bestehender Bäume. Der knappe Raum, an dem grosskronige Bäume überhaupt wachsen können, wird durch Unterbauungen zunehmend weiter eingeschränkt und die Anpflanzung von Bäumen durch die bestehenden Pflanzabstandsvorschriften behindert.

Diesen Themenbereich greift die überwiesene Motion KR-Nr. 129/2019 betreffend Intensive Begrünung von urbanen Zentren gegen die Hitzebelastung im Zeitalter des Klimawandels auf. In der Begründung wird namentlich die Prüfung der Einführung einer Unterbauungsziffer oder einer Versiegelungsziffer sowie gegebenenfalls die Anpassung der Abstandsvorschriften im EG ZGB gefordert.

In der konzeptionellen Erarbeitung wird geprüft, ob den politischen Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen ist, den Anteil unterbaubarer Flächen über die anrechenbaren Grünflächen gemäss Grünflächenziffer einzuschränken. Die Anknüpfung der Unterbauungsbeschränkung an die Grünflächenziffer gemäss § 257 PBG hat den Vorteil, dass die nicht unterbauten Flächen zugleich unversiegelt und nicht überbaut sind. Zudem würden bei einem solchen Regelungsmechanismus keine neuen Ziffern eingeführt.

Eine weitere Stossrichtung liegt in der Einführung einer eigenständigen (Nicht-)Unterbauungsziffer. Eine solche Ziffer würde auf eine direkte Verknüpfung der Unterbaubarkeit mit der Grünflächenziffer verzichten. Sie könnte den politischen Gemeinden parallel oder alternativ

zur angepassten Grünflächenziffer zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise für Gebiete, in denen die Grünflächenziffer nicht umgesetzt werden soll. Eine solche (Nicht-)Unterbauungsziffer könnte in Kombination mit gestärkten qualitativen Begrünungsvorschriften die Entsiegelung und Durchgrünung und damit Kühlung dicht überbauter Gebiete ebenfalls fördern.

Im Hinblick auf die Vernehmlassungsvorlage ist einerseits aufzuzeigen, inwieweit Anpassungen im Bereich der Grünflächenziffer IVHB-konform erfolgen können. Andererseits ist darzulegen, inwiefern das Konfliktpotenzial einer Beschränkung der Unterbaubarkeit mit anderen Nutzungsanforderungen (insbesondere Parkierung und technische Installationen) gelöst werden kann.

Zur Stärkung des Baumschutzes und der Baumpflanzpflicht sollen die Baumschutzvorschriften gemäss § 76 PBG so angepasst werden, dass die politischen Gemeinden auf ihrem Gemeindegebiet einen flächendeckenden Baumschutz aufgrund qualitativer Kriterien (beispielsweise Stammumfang) einführen können (analog z. B. den Städten Basel, Bern oder Luzern).

Zur Förderung von Baumpflanzungen auf privaten und öffentlichen Grundstücken soll im vorliegenden Rechtsetzungsprojekt weiter geprüft werden, inwieweit die Pflanzabstandsvorschriften angepasst werden sollen.

Gegenüber dem öffentlichen Raum (Strassen, Wege und Plätze) ist zu klären, ob eine Verkleinerung des Pflanzabstandes eingeführt werden kann. Entsprechende Regelungsvorschläge müssen in Übereinstimmung mit den Anforderungen an eine verkehrssichere Ausgestaltung von Strassenräumen erfolgen. Es bestehen im Zusammenhang mit der Anpassung von Pflanzabständen weitere Zielkonflikte (Wohnhygiene, Notzufahrten, nachbarrechtliche Immissionen, Verkehrssicherheit), die vertieft zu untersuchen sind. Die Gestaltung und Begrünung des Strassenraums selbst ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzgebungsprojekts. Eine Anpassung des StrG ist nicht vorgesehen.

### ***3. Entsiegelung und qualitative Vorgaben an die Begrünung***

Für eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung ist eine qualitativ gute Durchgrünung wichtig. Die Durchgrünung soll möglichst vielfältig sein und vor allem schattenspendende Bäume und Sträucher enthalten. Gestützt auf § 238 Abs. 3 PBG kann bereits gemäss geltendem Recht im Baubewilligungsverfahren eine gewisse Begrünung des Gebäudeumschwungs gefordert werden. Dies geht allerdings nur aus gestalterischen Gründen. Es fehlen weitergehende qualitative und funktionale Anforderungen an die Begrünung, zudem ist deren Erhalt nicht gesichert.

Die Grünflächenziffer verhindert zwar die Versiegelung, sichert aber keine qualitativ hochstehende Begrünung, die zu einem massgeblichen Kühlungseffekt durch Verdunstung bzw. Verschattung beiträgt. Auch lässt sich mit ihr eine ungewollte Unterbauung nicht regeln.

Der bestehende und durch die örtlichen Baubewilligungsbehörden im Baubewilligungsverfahren direkt anwendbare § 238 Abs. 3 PBG soll dahingehend angepasst werden, dass neben einer Begrünung aus gestalterischen Gründen auch ein Mass an qualitativer Begrünung (Klimaanpassung, Biodiversität) verlangt werden kann, deren Bestand dauernd zu sichern ist. Zudem soll die Vorgabe aufgenommen werden, dass der Versiegelungsgrad auf das notwendige Minimum zu beschränken ist, und zwar unabhängig von der Geltung der Grünflächenziffer.

Bei einer Anpassung von § 238 PBG soll unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips auch abgeklärt werden, ob und welche Massnahmen bei ungenügend begrüntem Bestand vorzusehen sind, da vor allem in diesen Bereichen Hitzebelastungen zu verzeichnen sind.

Bei der Umsetzung der qualitativen Vorgaben an die Begrünung ist die Frage der Vollzugstauglichkeit für die politischen Gemeinden besonders zu beachten.

### **G. Aufgabenerfüllung und weitere Abhängigkeiten**

Die beabsichtigten Regelungsinhalte der PBG-Teilrevision zur klimaangepassten Siedlungsentwicklung sollen mit den bestehenden planungsrechtlichen Instrumenten zusammenpassen, diese ergänzen und den politischen Gemeinden eine Interessenabwägung ermöglichen. Die privatrechtlichen Pflanzabstandsvorschriften im EG ZGB sollen inhaltlich besser auf die angestrebte zusätzliche Begrünung und allgemein mit den Vorgaben der Grundstücksbebauung gemäss dem öffentlichen Baurecht abgestimmt werden.

Im Kanton Zürich stellen sich aufgrund der topografischen Verhältnisse und der unterschiedlichen Siedlungstypen verschiedene Herausforderungen. Mit einer Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich der klimaangepassten Siedlungsentwicklung sollen die aufgezeigten Lücken im kantonalen Recht geschlossen und damit den politischen Gemeinden ermöglicht werden, im Rahmen ihrer Nutzungsplanung auf die entsprechenden lokalen Herausforderungen zu reagieren.

### **H. Fazit und weiteres Vorgehen**

Die Baudirektion ist zu beauftragen, eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung und Stärkung der Rechtsgrundlagen im Bereich der klimaangepassten Siedlungsentwicklung zu erarbeiten. Die Federführung obliegt dem Amt für Raumentwicklung. In erster Linie ist eine Anpassung

des PBG samt ausführenden Verordnungen auszuarbeiten (Hauptänderung). Daneben ist eine Anpassung der Pflanzabstände in weiteren kantonalen Erlassen zu prüfen. Die Arbeiten sind inhaltlich mit der Teilrevision 2020 des kantonalen Richtplans zu koordinieren.

Die Vernehmlassungsvorlage ist dem Regierungsrat bis Ende März 2021 vorzulegen. Mit dem Rechtsetzungsvorhaben sollen die beiden Motionen KR-Nrn. 187/2018 und 129/2019 als erledigt abgeschrieben werden können.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der klimaangepassten Siedlungsentwicklung zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Ende März 2021 zu unterbreiten.

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



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**