



Kanton Zürich  
Baudirektion  
Amt für Raumentwicklung



Wilhelm Natrup  
Amtschef / Kantonsplaner

# Kantonaler Richtplan Neufestsetzung 2014

## Ergänzender Erläuterungsbericht

18. September 2014

# Inhalt

1. Einleitung	3
1.1. Bedeutung dieses Berichts	3
2. Das Planungssystem im Kanton Zürich	4
2.1. Planungsinstrumente gemäss PBG	4
2.2. Zusammenspiel kantonalen Richtplan und regionale Richtpläne	5
2.3. Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne	6
2.4. Kommunale Richtpläne	7
3. Kantonaler Richtplan, Neufestsetzung 2014	8
3.1. Wichtigste Neuerungen in den Richtplankapiteln ROK und Siedlung	8
3.2. Flächenbilanz Siedlungsgebiet	9
4. Bauzonenkapazität und Auslastung (Horizont 2027)	12
4.1. Kantonale Bauzonendimensionierung	12
4.2. Datengrundlagen	12
4.3. Berechnung gemäss den «Technischen Richtlinien Bauzonen»	14
4.4. Ergebnisse	15
5. Weitere Potenziale im Siedlungsgebiet	17
5.1. Spielraum für zukünftige Einzonungen	17
5.2. Ergebnisse	18
6. Arbeitszonen	21
6.1. Festlegungen im kantonalen Richtplan	21
6.2. Regionale Arbeitszonenbewirtschaftung	21
7. Umsetzung und Controlling der Vorgaben	23
7.1. Gesamtschau Gemeinde	23
7.2. Strukturierung des Siedlungsgebiets	24
7.3. Grösse und Lage der Bauzonen	24
7.4. Preisgünstiger Wohnraum	25
7.5. Weitere Schritte zur Umsetzung	26
7.6. KEF-Indikatoren	27

# 1. Einleitung

## 1.1. Bedeutung dieses Berichts

Die letzte Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans führte zu einer Neufestsetzung, die der Kantonsrat 1995 beschlossen und der Bundesrat 1996 mit Vorbehalten genehmigt haben. Seither wurden verschiedene Teilrevisionen des kantonalen Richtplans durchgeführt, namentlich in den Bereichen Landschaft (2001), Verkehr (2007) sowie Gewässer, Gefahren, Versorgung und Entsorgung (2009).

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat die Baudirektion damit beauftragt, den kantonalen Richtplan einer umfassenden Gesamtüberprüfung zu unterziehen. Das Ergebnis dieser Auslegeordnung wurde im Raumplanungsbericht 2009 dargelegt. Die gewonnenen Erkenntnisse führten zu zahlreichen Änderungen und Ergänzungen der Richtplandokumente, die in die regierungsrätliche Vorlage zur Neufestsetzung des kantonalen Richtplans eingeflossen sind. In der Folge hat der Regierungsrat die aufgrund der Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sowie des Bundes (2009) und der öffentlichen Auflage (2011) bereinigte Richtplanvorlage am 28. März 2012 zur Beratung und Festsetzung an den Kantonsrat überwiesen.

Am 1. Mai 2014 ist das teilrevidierte Raumplanungsgesetz des Bundes in Kraft getreten. Damit wurden die Anforderungen, die an den Inhalt der kantonalen Richtpläne gestellt werden, neu umschrieben. Im Vorfeld des Inkrafttretens hat das Bundesamt für Raumentwicklung in zwei Gesprächen mit dem Zürcher Amt für Raumentwicklung am 28. Mai und am 4. Juli 2013 den sich aus Bundessicht ergebenden Anpassungsbedarf an der Richtplanvorlage des Regierungsrates erläutert.

In der Folge hat die Baudirektion mit Schreiben vom 23. September 2013 der zuständigen kantonsrätlichen Kommission für Planung und Bau (KPB) eine Anpassung und Ergänzung des Richtplantexts in den Kapiteln «Einführung», «Raumordnungskonzept» und «Siedlungsgebiet» beantragt. Die Kommission hat die entsprechenden Ergänzungen unverändert übernommen. Der so ergänzte Richtplantext wurde vom Kantonsrat mit Beschluss vom 18. März 2014 mit 126 zu 46 Stimmen festgesetzt und von der Baudirektion mit Schreiben vom 2. Juni 2014 beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Genehmigung eingereicht.

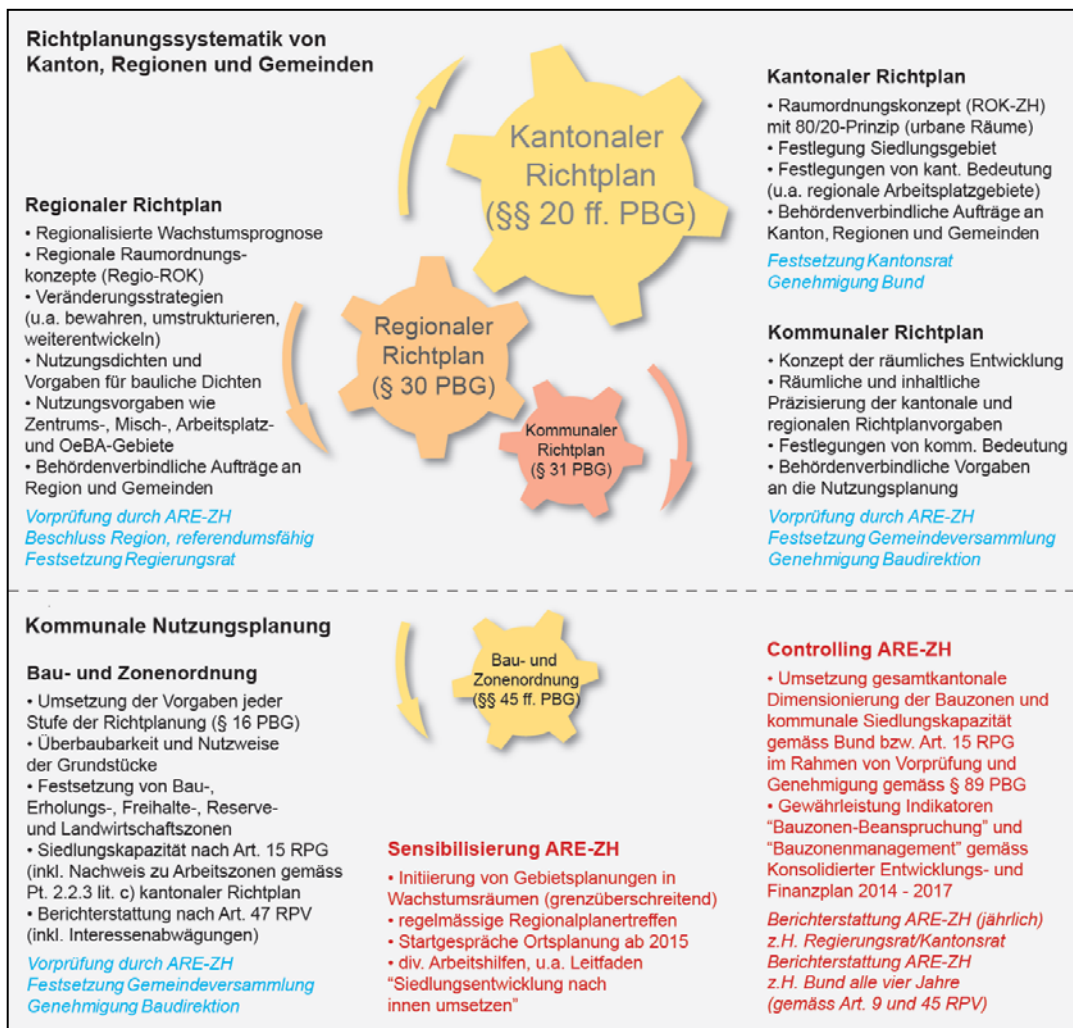
Inhaltlich erfüllt der nun vorliegende kantonale Richtplan somit alle Anforderungen, die sich aus dem seit dem 1. Mai 2014 in Kraft befindlichen revidierten Raumplanungsgesetz ergeben. Aufgrund der Entstehungsgeschichte (Überweisung der Richtplanvorlage an den Kantonsrat zu einem Zeitpunkt, zu dem die Ausführungsbestimmungen zum revidierten Raumplanungsgesetz noch nicht vorlagen) besteht jedoch zum Teil noch Erläuterungsbedarf. Diese noch offenen Fragen werden mit dem vorliegenden ergänzenden Bericht beantwortet.

## 2. Das Planungssystem im Kanton Zürich

### 2.1. Planungsinstrumente gemäss PBG

Der gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz (PBG) für die Richt- und Nutzungsplanung im Kanton Zürich vorgesehene planerische Stufenbau ist in § 16 PBG festgelegt. Dieser sieht folgende Instrumente vor:

- Kantonaler Richtplan gemäss §§ 20 ff. PBG (zwingend und inhaltlich umfassend)
- Regionaler Richtplan gemäss § 30 PBG (zwingend und inhaltlich umfassend)
- Kommunaler Richtplan gemäss § 31 PBG (Verkehrsplan zwingend)
- Bau- und Zonenordnung §§ 45 ff. PBG (zwingend und inhaltlich umfassend)



Die überkommunale Planung wird mit den beiden zwingend zu erstellenden und inhaltlich umfassenden Planungsinstrumenten *kantonalen Richtplan* (Festsetzung durch den Kantonsrat) und *regionale Richtpläne* (Festsetzung durch den Regierungsrat) gewährleistet. Diese beiden bewährten und sich hinsichtlich Detaillierungsgrad ergänzenden Planungsinstrumente erfüllen in ihrem Zusammenspiel die gemäss «Leitfaden für die Richtplanung» formulierten Anforderungen und Zielsetzungen des Bundes.

Die nachgelagerten Instrumente *kommunaler Richtplan* und *kommunaler Nutzungsplan* dienen zur Präzisierung (räumlich und inhaltlich) sowie zur Schaffung von (Grundeigentümer-)Verbindlichkeit. Dabei hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Weg über einen umfassenden kommunalen Richtplan – obwohl zurzeit lediglich der Verkehrsplan zwingend ist – zur Vorbereitung der kommunalen Nutzungsplanung zielführend ist. Der kommunale Richtplan begünstigt die breite Diskussion und konzipierte Umsetzung der vielfältigen kantonalen und regionalen Vorgaben und stellt die nachgelagerten nutzungsplanerischen Festlegungen in den geforderten kommunalen und überkommunalen Gesamtkontext.

## 2.2. Zusammenspiel kantonalen Richtplan und regionale Richtpläne

Die Steuerung der Raumentwicklung im Kanton Zürich stellt eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden dar. Das geltende Planungs- und Baugesetz (PBG) sieht daher vor, dass der kantonale Richtplan sowie die regionalen und kommunalen Richtpläne als sich ergänzende Planungsinstrumente eingesetzt werden (§ 18 ff. PBG). Der regionale Richtplan ist gemäss § 30 PBG zwingend und umfasst die nämlichen Sachbereiche wie der kantonale Richtplan. Damit wird eine sachbereichsübergreifende Gesamtschau sichergestellt.

Der *kantonale Richtplan* (KRP) definiert die Stossrichtungen der gewünschten räumlichen Entwicklung und legt das Siedlungsgebiet abschliessend fest. Er wird vom Regierungsrat erarbeitet und vom Kantonsrat festgesetzt. Er enthält insbesondere auch behördenverbindliche Aufträge («Massnahmen») an die Regionen und formuliert dadurch Mindestanforderungen an die regionalen Richtpläne. Durch die Genehmigung des Bundes werden die Festlegungen des kantonalen Richtplans auch für die Nachbarkantone und die Bundesstellen verbindlich.

Die *regionalen Richtpläne* konkretisieren 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 – u.a. gestützt auf die regionalen Raumordnungskonzepte (Regio-ROK) – die aus regionaler Sicht anzustrebenden Nutzungsdichten bzw. die daraus abgeleiteten, zulässigen Spannen der baulichen Dichten fest und machen Aussagen dazu, inwieweit für ein Gebiet auf kommunaler Stufe Veränderungsprozesse angestossen oder untersucht werden sollen (vgl. Pt. 2.2.3 b Abs. 1 KRP). Zudem sind Gebiete mit Nutzungsvorgaben festzulegen, beispielsweise als Zentrums-, Misch- oder Arbeitsplatzgebiete sowie Gebiete für öffentliche Bauten und Anlagen.

Ein weiterer Schwerpunkt der regionalen Richtplanung bildet die Strukturierung der Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen als Produktions-, Erholungs- und Naturraum. Wichtige Themen in diesem Bereich sind die ökologische Vernetzung, die Strukturierung der Erholungsräume und die Festlegung von Freihaltegebieten.

Die regionalen Richtpläne enthalten damit ebenfalls und in Ergänzung zum kantonalen Richtplan eine Vielzahl an behördenverbindlichen Aufträgen («Massnahmen») an die Gemeinden und formulieren damit Mindestanforderungen an die kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Die Planungen der unteren Stufen haben dabei denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Bauzonen sind innerhalb des in der Richtplankarte bezeichneten Siedlungsgebiets anzuordnen (§ 47 PBG).

Die elf regionalen Richtpläne werden durch die regionalen Planungsgruppen erarbeitet, durch das Amt für Raumentwicklung vorgeprüft, von der jeweiligen Delegiertenversammlung verabschiedet und auf Antrag der Baudirektion durch den Regierungsrat festgesetzt. Gegen den Beschluss der Delegiertenversammlung kann das Referendum ergriffen werden. Soweit erforderlich (z.B. zur Gewährleistung der Mindestanforderungen gemäss kantonalem Richtplan), kann der Regierungsrat bei der Festsetzung von Anträgen der Regionen abweichen und Anpassungen am regionalen Richtplan vornehmen (was in der Vergangenheit bereits so geschehen ist). Der Entscheid des Regierungsrates ist abschliessend. Mit dieser Rollenteilung ist sichergestellt, dass die Vorgaben des kantonalen Richtplans, wie sie durch den Bund genehmigt wurden, auf regionaler Ebene konsequent umgesetzt werden (vgl. auch Abbildung auf Seite 4).

### 2.3. Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne

Die elf Planungsregionen im Kanton Zürich sind derzeit daran, die regionalen Richtpläne gesamthaft zu überarbeiten. Erste Vorprüfungen haben bereits für die Stadt Zürich sowie die Region Limmattal stattgefunden. Weitere werden in den nächsten Monaten folgen. Dabei wird sicherzustellen sein, dass die Vorgaben des neu festgesetzten kantonalen Richtplans umgesetzt werden und die mit den regionalen Raumordnungskonzepten (Regio-ROK) bereits geleistete Arbeit ihren Niederschlag in den behördenverbindlichen regionalen Richtplänen findet. Im Rahmen der Vorprüfungen für die Regionen Stadt Zürich und Limmattal wurde das Einhalten der Vorgaben durch das Amt für Raumentwicklung bereits konsequent eingefordert.

Im Zuge der laufenden Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne wird die Arbeit der Regionen durch das kantonale Amt für Raumentwicklung (sowie weitere kantonale Ämter) eng begleitet und durch Grundlagenarbeiten (z. B. Musterlegende) unterstützt. In diesem Rahmen wurden auch die Vorgaben für die regionalen Richtpläne (Mindestinhalte) präzisiert und ergänzt. Im Sinne des Gegenstromprinzips wurden diese (gemeinsam mit den Regionen) erarbeiteten Vorgaben im Rahmen der Gesamtüberprüfung im kantonalen Richtplan unter Pt. 2.2.3b verankert. Gleichzeitig wurden unter Pt. 2.2.3c auch Vorgaben für die kommunalen Richtpläne aufgenommen.

## 2.4. Kommunale Richtpläne

Zurzeit ist auf kommunaler Ebene nur der Verkehrsplan gesetzlich vorgeschrieben (vgl. § 31 PBG). Dies entspricht jedoch nicht mehr den heutigen Anforderungen. Im Entwurf der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative hatte der Regierungsrat daher durch die vorgesehene (Wieder-)Einführung einer umfassenden Erstellungspflicht die Bedeutung der kommunalen Richtpläne innerhalb der Zürcherischen Richtplansystematik unterstrichen, insbesondere hinsichtlich des praktizierten Gegenstromprinzips.

Zwar hat der Kantonsrat am 19. Mai 2014 beschlossen, nicht auf die Umsetzungsvorlage einzutreten. Da deren Anforderungen an die Richtplanung aller Stufen jedoch mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 praktisch gleichlautend in den kantonalen Richtplan aufgenommen wurden, entfalten diese dennoch unmittelbar Wirkung auf die regionalen und kommunalen Planungen.

Verschiedene Gemeinden greifen bereits heute Themen ausserhalb des vorgeschriebenen Verkehrsbereichs mit dem kommunalen Richtplan auf. Das Instrument des kommunalen Richtplans hat sich dabei bewährt und muss in Zukunft insbesondere auch dazu genutzt werden, die Diskussion der Siedlungsentwicklung nach innen auf kommunaler Ebene frühzeitig und umfassend zu führen, was zur besseren Akzeptanz von Veränderungen der Siedlungsstruktur beitragen wird.

Das Amt für Raumentwicklung wird daher, zeitlich abgestimmt auf die Genehmigung des kantonalen Richtplans durch den Bundesrat, den Leitfaden «Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen» veröffentlichen. Darin wird u.a. die Bedeutung der kommunalen Richtplanung als Vorbereitung der kommunalen Nutzungsplanung, insbesondere hinsichtlich Akzeptanz und Abstützung sowie hinsichtlich der sich stellenden Genehmigungsanforderungen an eine gemäss Art. 15 RPG zwingend auf die Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichteten kommunalen Richt- und Nutzungsplanung, dargelegt.

Mit dem kommunalen Richtplan werden die auf kantonaler und regionaler Stufe getroffenen, behördenverbindlichen Festlegungen räumlich sowie inhaltlich präzisiert und die nachgelagerten nutzungsplanerischen Festlegungen in den kommunalen und überkommunalen Gesamtkontext eingebettet. Der kommunale Richtplan wird durch die Gemeinde erarbeitet, durchläuft ein ähnliches Verfahren wie die kommunalen Nutzungspläne und wird durch die Gemeindeversammlung festgesetzt. Er besitzt somit eine hohe demokratische Legitimation. Der kommunale Richtplan bedarf ebenfalls der Vorprüfung durch das Amt für Raumentwicklung und der Genehmigung durch die Baudirektion, womit die Umsetzung der kantonalen und regionalen Vorgaben wiederum sichergestellt ist (vgl. auch Abbildung auf Seite 4).

## 3. Kantonaler Richtplan, Neufestsetzung 2014

### 3.1. Wichtigste Neuerungen in den Richtplankapiteln ROK und Siedlung

#### Raumordnungskonzept (ROK)

Das Raumordnungskonzept für den Kanton Zürich wurde neu als verbindlicher Bestandteil in den kantonalen Richtplan aufgenommen. Es nimmt Bezug auf den Metropolitanraum Zürich und konkretisiert die aus gesamtkantonalen Sicht bedeutsamen Leitlinien für die Raumentwicklung.

Mit der Bezeichnung von Handlungsräumen wird den unterschiedlichen räumlichen Herausforderungen in den einzelnen Teilräumen des Kantons Rechnung getragen. Damit wird das im Raumplanungsbericht 2001 eingeführte, auf die Kerngebiete der Agglomeration zugeschnittene Konzept der Stadtlandschaften zu einer umfassenden Gesamtsicht erweitert. Von besonderer Bedeutung ist dabei insbesondere die Zielvorgabe, wonach 80% des künftigen Bevölkerungswachstums auf die Handlungsräume «Stadtlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften» entfallen soll.

Im Raumordnungskonzept sind auch Umfeldentwicklungen dargestellt, die für die Raumentwicklung im Kanton Zürich insgesamt von Bedeutung sind. Die aufgeführten Zahlen zum erwarteten Bevölkerungswachstum entsprechen der zum Zeitpunkt der Kommissionsberatung aktuellen kantonalen Prognose. Sie sind daher nicht identisch mit den für die Bauzonendimensionierung relevanten Werten (vgl. Kapitel 4.2).

#### Kapitel «Siedlung»

Das in der Richtplankarte festgelegte Siedlungsgebiet wurde einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Die systematische Analyse und Bewertung der Ausgangslage sowie der von den Gemeinden und den regionalen Planungsträgern eingereichten und in den Gemeindekonferenzen erläuterten Anträge führte zu zahlreichen Anpassungen und Optimierungen des Siedlungsgebiets. Insgesamt ist die Bilanz von Erweiterungen bzw. der Reduktion von Siedlungsgebiet nahezu ausgeglichen. In der Summe resultiert sogar eine geringe Abnahme des Siedlungsgebiets im Umfang von 0,4 Prozent (vgl. Kapitel 3.2).

Die bisher als Bauentwicklungsgebiet bezeichneten Flächen wurden nach einer eingehenden Prüfung entweder dem Siedlungsgebiet (rund 100 ha) oder aber dem Landwirtschaftsgebiet (rund 200 ha) zugewiesen, wodurch Klarheit über die künftigen Entwicklungsabsichten geschaffen werden konnte.



Neu werden ausgewählte Flächen im Siedlungsgebiet, denen aus kantonaler oder regionaler Perspektive eine Schlüsselrolle zukommt, gezielt für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben gesichert. Entsprechende, weiterführende Koordinationshinweise wurden im Richtplantext festgelegt.

Die Bestimmungen betreffend Kleinsiedlungen im Richtplantext wurden in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Anforderungen präzisiert. Dadurch konnte auf die Darstellung der Kleinsiedlungen in der Richtplankarte verzichtet werden.

Die Objektliste der Zentrumsgebiete von kantonaler Bedeutung wurde mit gebietsspezifischen Koordinationshinweisen ergänzt, um die unterschiedlichen Entwicklungsabsichten in den einzelnen Zentrumsgebieten besser zum Ausdruck zu bringen. Der ausgesprochen dynamischen Entwicklung im Limmattal wurde mit der Anpassung der Perimeter verschiedener Zentrumsgebiete und der Aufnahme des Zentrumsgebiets «Schlieren» in den kantonalen Richtplan Rechnung getragen.

## 3.2. Flächenbilanz Siedlungsgebiet

Mit der letzten Neufestsetzung des kantonalen Richtplans im Jahr 1995 wurden sowohl das Siedlungsgebiet wie auch das Bauentwicklungsgebiet deutlich reduziert. Seither blieben diese Flächen weitgehend unverändert. Vor der Neufestsetzung 2014 war somit Siedlungsgebiet im Umfang von 30'035 ha in der Richtplankarte festgelegt (einschliesslich der geschützten Ortsbilder sowie der teilweise als Siedlungsgebiet ausgewiesenen Kleinsiedlungen). Dazu kam sogenanntes Bauentwicklungsgebiet, das für künftige Erweiterungen des Siedlungsgebiets vorgesehen war, im Umfang von 308 ha.

Mit der aktuellen Neufestsetzung des kantonalen Richtplans (Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014) wurde auf die Kategorie Bauentwicklungsgebiet verzichtet. Rund ein Drittel der Fläche (107 ha) wurde neu als Siedlungsgebiet bezeichnet, der Rest (201 ha) dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen.

Das Siedlungsgebiet wurde grundlegend überprüft und an die seit der letzten Festsetzung von 1995 gewonnenen Erkenntnisse angepasst. Im revidierten, 2014 neu festgesetzten kantonalen Richtplan beträgt die Fläche des in der Karte bezeichneten Siedlungsgebiets (einschliesslich der geschützten Ortsbilder) noch 29'917 ha. In dieser Summe inbegriffen sind auch jene Teile des bisherigen Bauentwicklungsgebiets, die neu dem Siedlungsgebiet zugeteilt wurden (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Umfang des Siedlungsgebiets (vor bzw. nach Revision des kantonalen Richtplans)**

	Siedlungsgebiet (inkl. geschützte Ortsbilder)	Bauentwicklungs- gebiet
Stand bisher (vor der Revision)	30'035 ha	308 ha
Stand 2014 (nach der Revision)	29'917 ha	–
Reduktion	- 118 ha	- 308 ha

Als Ergebnis der mehrjährigen Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans kam es zu zahlreichen kleineren Anpassungen und Optimierungen des Siedlungsgebiets. So wurden Flächen, die sich im Rahmen einer umfassenden Bewertung und Interessenabwägung als besonders geeignet erwiesen haben, neu dem Siedlungsgebiet zugewiesen. Dies betrifft beispielsweise Flächen, die einem der urbanen Handlungsräume zugeordnet sind und im unmittelbaren Einzugsbereich einer bestehenden S-Bahn-Station liegen. Im Zuge dieser Verlagerungen wurden insgesamt 107 ha bisheriges Bauentwicklungsgebiet und 245 ha bisheriges Landwirtschaftsgebiet in das Siedlungsgebiet aufgenommen, während im Gegenzug 392 ha bisheriges Siedlungsgebiet neu dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen wurde. Das in der Richtplankarte bezeichnete Siedlungsgebiet wurde im Ergebnis um 118 ha verkleinert (vgl. Tabelle 2).

Von dieser Zahl entfallen 91 ha auf Kleinsiedlungen (Weiler), die neu (bundesrechtskonform) in der Richtplankarte nicht mehr als Siedlungsgebiet ausgewiesen werden. Darüber hinaus wurde das Siedlungsgebiet um weitere 27 ha verkleinert, bei gleichzeitigem Verzicht auf die Kategorie Bauentwicklungsgebiet. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Nachführung der geschützten Ortsbilder zu einer rein technisch bedingten Vergrösserung des Siedlungsgebiets von 13 ha geführt hat. Unter Ausklammerung dieses Effektes würde die Reduktion des Siedlungsgebiets somit 131 ha betragen.

**Tabelle 2: Verlagerung von Siedlungsgebiet (mit der Revision des kantonalen Richtplans)**

	Siedlungsgebiet	Bauentwicklungsgebiet
Neu Siedlungsgebiet, bisher Bauentwicklungsgebiet	+ 107 ha	- 107 ha
Neu Siedlungsgebiet, bisher Landwirtschaftsgebiet	+ 245 ha	–
Reduktion Siedlungsgebiet, neu Landwirtschaftsgebiet	- 392 ha	–
Neu Landwirtschaftsgebiet, bisher Bauentwicklungsgebiet	–	- 201 ha
Wegfall der Kleinsiedlungen	- 91 ha	–
Nachführung geschützte Ortsbilder	+ 13 ha	–
Summe	- 118 ha	- 308 ha

Im Zuge der im Rahmen der Gesamtüberprüfung vorgenommenen Optimierung des Siedlungsgebiets verringerte sich die Fläche der im Siedlungsgebiet liegenden Reservezonen von 1'207 ha auf 830 ha, während die Fläche der im Siedlungsgebiet liegenden Landwirtschaftszonen von 434 ha auf 537 ha zunahm (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Nutzung Siedlungsgebiet (inkl. Bauentwicklungsgebiet) vor bzw. nach der Revision**

	Stand vor Revision	nach Revision
Bauzonen überbaut	24'008 ha	24'030 ha
Bauzonen nicht überbaut	2'697 ha	2'592 ha
Reservezonen	1'207 ha	830 ha
Freihaltezone, Erholungszone	1'551 ha	1'485 ha
Landwirtschaftszonen	434 ha	537 ha
Restflächen	440 ha	443 ha
Summe (Siedlungsgebiet und Bauentwicklungsgebiet)	30'337 ha	29'917 ha



Die Überprüfung des Siedlungsgebiets erfolgte in einem für Richtplanverhältnisse äusserst detaillierten Ausmass und stützte sich auf umfassende Grundlagen zu den Eigenschaften der einzelnen Flächen. Die sich aus Art. 15 RPG ergebenden Anforderungen hinsichtlich Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg, zur Schonungen von Fruchtfolgeflächen sowie von Natur und Landschaft sowie bezüglich Eignung von Land für die Überbauung wurden bereits berücksichtigt. Somit werden im Rahmen der Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung noch die konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, der Bedarfsnachweis und die Verfügbarkeit des Baulandes zu prüfen sein.

## 4. Bauzonenkapazität und Auslastung (Horizont 2027)

### 4.1. Kantonale Bauzonendimensionierung

Im Kanton Zürich gibt es keine Bauzonenfläche «auf Vorrat». Über den ganzen Kanton betrachtet sind deutlich über 90% der Wohn- und Mischzonen sowie über 80% der Arbeitszonen bereits überbaut. Insgesamt beträgt der Überbauungsgrad 89,9% (Stand Ende 2012).

**Tabelle 4: Überbauungsstand der Bauzonen**

	Fläche	in Prozent
Bauzone überbaut	25'700 ha	89,9
Bauzone nicht überbaut	2'900 ha	10,1
Total (Stand Ende 2012)	28'600 ha	100,0

Gemäss Pt. 2.2.3a des kantonalen Richtplans stellt der Kanton im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung von Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen sicher, dass die Vorgaben des Bundes zur gesamtkantonalen Dimensionierung der Bauzonen eingehalten werden. Diese Vorgaben wurden inzwischen präzisiert und sind in den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) vom März 2014 festgehalten.

### 4.2. Datengrundlagen

#### Bauzonenflächen

Massgeblich sind die im Kanton Zürich ausgeschiedenen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Arbeitszonen werden separat betrachtet (vgl. Kapitel 6). Ausgeklammert werden auch die Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen.

Für die die Bestimmung der Bauzonenflächen wurden die aktuellsten verfügbaren digitalen Daten der Flächennutzung im Kanton Zürich (Stand Ende 2012) verwendet. Diese Daten basieren auf den Zonenplänen sowie dem Überbauungs- und Erschliessungsstand der Bauzonen aller Gemeinden des Kantons Zürich.

In Abweichung zum minimalen Geodatenmodell, Bereich Nutzungsplanung, vom 12. Dezember 2011, werden im Kanton Zürich die Kernzonen den Mischzonen (und nicht

den Zentrumszonen) zugewiesen. Dies wurde auch im kantonalen Geodatenmodell für den ÖREB-Kataster so umgesetzt.<sup>1</sup>

## Einwohner und Beschäftigte

Als Datenquelle für die aktuellen Einwohner- und Beschäftigtenzahlen wurden die auf den Gebäudekoordinaten basierenden Einzeldaten aus den Statistiken STATPOP und STATENT verwendet. Für die Einwohner standen die Daten mit Stand vom 31. Dezember 2012 und für die Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) die provisorischen Daten mit Stand vom 31. Dezember 2011 zur Verfügung.

Bezugnehmend auf die letzte 15-Jahresperiode 1997 bis 2012 kann festgestellt werden, dass die Bevölkerungszunahme im gesamten Kanton mit über 19% einen sehr hohen Wert erreichte. Es ist wesentlich, diese starke, bereits eingetretene Entwicklung sowohl bei der Beurteilung der Bauzonendimensionierung als auch der Grösse des Siedlungsgebiets im kantonalen Richtplan zu berücksichtigen.

**Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung bis 2012**

Periode (15 Jahre)	Zunahme in Prozent
1982 – 1997	+ 5.4%
1997 – 2012	+ 19.3%

## Bevölkerungsszenarien

Für die Berechnung der kantonalen Bauzonkapazität und der Auslastung wurde das Bevölkerungsszenario 2010 – 2035 (Szenario hoch) des Bundes verwendet. Zu Vergleichszwecken wurden die Berechnungen zusätzlich auch mit dem kantonalen Bevölkerungsszenario (aktueller Prognoselauf 2014) durchgeführt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) regelt die zulässigen Zonenarten abschliessend. Danach sind Zentrumszonen für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren bestimmt, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen (§ 51 PBG). Viele, bei weitem jedoch nicht alle Kernzonen weisen zwar ähnliche Funktionen wie die Zentrumszonen auf, Kernzonen umfassen jedoch nach § 50 PBG auch schutzwürdige Stadt- und Dorfkerne sowie einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten werden sollen. Zusätzlich zur Zentrumsfunktion übernehmen Kernzonen somit hauptsächlich eine Schutzfunktion. Neben den Ortskernen werden im Kanton Zürich insbesondere auch Weiler und einzelne Gebäudegruppen einer Kernzone zugewiesen. Es erscheint daher sachgerecht, die Kernzonen im ÖREB-Kataster den Mischzonen zuzurechnen.

<sup>2</sup> Das kantonale Bevölkerungsszenario liegt zwischen dem mittleren und dem hohen Szenario des Bundes. In der Vergangenheit wurde das kantonale Bevölkerungsszenario regelmässig von der tatsächlichen Entwicklung übertroffen.

Die Zuwachsraten fallen in beiden Fällen niedriger aus, als in der 15-Jahres-Periode zwischen 1997 bis 2012 tatsächlich eingetreten (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Bevölkerungsszenarien 2012 – 2027**

Zunahme (15 Jahre)	Einwohner	Beschäftigte	Total	in Prozent
Szenario BfS (hoch)	+ 231'000	+ 80'900	+ 311'900	+ 17.2%
Szenario Kanton (2014)	+ 176'000	+ 61'600	+ 237'600	+ 13.1%

### 4.3. Berechnung gemäss den «Technischen Richtlinien Bauzonen»

Die Berechnung der kantonalen Bauzonenkapazität und der Auslastung erfolgte gemäss den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) vom März 2014. Für die Durchführung der Berechnungen wurde das vom Bundesamt für Raumentwicklung zur Verfügung gestellte Excel-File verwendet.

Berechnungsparameter gemäss Kapitel 3.3 TRB

Zur Bestimmung der massgeblichen Bauzonenflächenbeanspruchung pro Gemeinde wurde für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen jeweils der Medianwert verwendet, sofern der vom Bund ermittelte Wert über diesem lag. In allen anderen Fällen wurde der vom Bund ermittelte Wert (je Gemeinde und Zonentyp) übernommen.

Für die Mobilisierung der Kapazitäten in den überbauten Bauzonen wurden drei Nutzungsplanungsperioden (eine Nutzungsplanungsperiode = 15 Jahre) angenommen.

Vorgehen gemäss TRB

Für die Berechnung der Daten in Tabellenblatt 1 (Bauzonenstatistiken der Gemeinden) wurden die folgenden Daten für die GIS-Analyse verwendet:

- Bauzonenflächen 2012 Kanton Zürich
- Einwohnerdaten STATPOP 2012
- Beschäftigtendaten (Vollzeitäquivalente) STATENT 2011

Im Tabellenblatt 2 (Medianwerte Bauzonenflächenbeanspruchung pro Gemeindetyp (Gemeindetypen des Bundesamts für Statistik BFS (22er-Typologie)) sind die vom Bund vorgegebenen Medianwerte erfasst.

Im Tabellenblatt 3 (Parameterwerte pro Gemeinde) werden pro Zonentyp (Wohn-, Misch-, Zentrumszonen) je Gemeinde aus dem Medianwert bzw. der aktuellen Bau-

zonenflächenbeanspruchung der Maximalwert der anrechenbaren Bauzonenflächenbeanspruchung ermittelt. Ist die aktuelle Bauzonenflächenbeanspruchung tiefer als der Medianwert, so wird dieser als Maximalwert für die weiteren Berechnungen verwendet. Andernfalls gilt der Medianwert als maximal anrechenbare Bauzonenflächenbeanspruchung.

Im Tabellenblatt 4 (Kapazitätsberechnungen pro Gemeinde) wird auf Basis der erfassten Daten in den Tabellenblättern 1 bis 3 die Kapazität in überbauten und nicht überbauten Bauzonen (je Zonentyp und Gemeinde) berechnet.

Die summarische Zusammenfassung der Ergebnisse über den ganzen Kanton wird im Tabellenblatt 5 (Kapazitätsberechnung pro Kanton) dargestellt.

Im Tabellenblatt 6 (BFS Szenario hoch) sind die Eckwerte des Bevölkerungsszenario des Bundes erfasst und im Tabellenblatt 7 (Berechnung der Auslastung) ist die Auswertung der kantonalen Auslastung dargestellt.

## 4.4. Ergebnisse

Die im Kanton Zürich ausgeschiedenen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen umfassen eine Fläche von insgesamt 22'273 ha. Davon sind 20'432 ha (knapp 92%) bereits überbaut (Stand per Ende 2012).

**Tabelle 7: Überbauungsstand Bauzonen**

	Wohnzonen	Mischzonen	Zentrumszonen	Total
Bauzonen überbaut	13'034 ha	6'622 ha	776 ha	20'432 ha
Bauzonen nicht überbaut	1'128 ha	636 ha	76 ha	1'841 ha
Bauzonen total 2012	14'162 ha	7'259 ha	851 ha	22'273 ha

Gemäss der pro Zonentyp und pro Gemeinde massgeblichen Bauzonenflächenbeanspruchung weisen die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton Zürich eine theoretische Kapazität von 2,0 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten auf. Von dieser Kapazität entfallen 92% auf überbaute Bauzonen, der Rest auf unüberbaute Bauzonenflächen (vgl. Tabelle 8).

**Tabelle 8: Kapazitäten (Einwohner und Beschäftigte)**

	Wohnzonen	Mischzonen	Zentrumszonen	Total
in Bauzonen überbaut	1'024'071	680'797	160'154	1'865'022
in Bauzonen nicht überbaut	78'501	54'762	18'991	152'254
in Bauzonen total	1'102'572	735'559	179'146	2'017'277

Aktuell sind in den im Kanton Zürich ausgeschiedenen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen 1'346'155 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand Ende 2012) sowie 471'624 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente; Stand Ende 2011) angesiedelt. Zusammengenom-

men entfallen auf die genannten Zonentypen also rund 1,8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigte (vgl. Tabelle 9). Dieser Wert entspricht 90% der theoretischen Kapazität von 2,0 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Beschäftigten.

**Tabelle 9: Einwohner und Beschäftigte**

	Wohnzonen	Mischzonen	Zentrumszonen	Total
Einwohner 2012	902'989	406'470	36'696	1'346'155
Beschäftigte 2011 (Vollzeit)	75'614	274'202	121'809	471'624
Einwohner und Beschäftigte	978'603	680'672	158'505	1'817'779

Massgeblich für die Dimensionierung der Bauzonen ist jedoch nicht der heutige Stand der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, sondern der voraussichtliche Bedarf über die nächsten 15 Jahre. Gemäss dem Szenario hoch des Bundesamts für Statistik steigt die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Beschäftigten in den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton Zürich bis 2027 auf den Stand von 2'129'551. Die Auslastung in diesen Zonen erreicht damit einen Wert von 105,6%.

Die heute bestehenden Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind somit nicht überdimensioniert, und es besteht noch Spielraum für zusätzliche Einzonungen im Siedlungsgebiet. Die detaillierten Berechnungstabellen wurden dem Bundesamt für Raumentwicklung mit Mail vom 30. Juli 2014 übermittelt.

Zu Vergleichszwecken wurde die gleiche Berechnung auch für das kantonale Bevölkerungsszenario gemäss aktuellstem Prognoselauf 2014 durchgeführt. Auch nach dieser Berechnung beträgt die Auslastung im Jahr 2027 mehr als 100% (vgl. Tabelle 10).

**Tabelle 10: Auslastung (Bauzonen 2012)**

	Einwohner und Beschäftigte 2027	Kapazität	Auslastung
Szenario BfS (hoch)	2'129'551	2'017'277	105.6%
Szenario Kanton (2014)	2'055'053	2'017'277	101.9%



## 5. Weitere Potenziale im Siedlungsgebiet

### 5.1. Spielraum für zukünftige Einzonungen

Bauzonen können nur innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ausgedehnt werden (§ 47 PBG). Da das in der Richtplankarte festgelegte Siedlungsgebiet grösser ist als die innerhalb des Siedlungsgebiets ausgedehnten Bauzonen, besteht ein gewisser Spielraum für künftige Neueinzonungen, die in der Berechnung der aktuellen Bauzonenkapazitäten (vgl. Kapitel 4) naturgemäss nicht berücksichtigt sind.

In dieser Differenz kommt zum Ausdruck, dass die Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf über die nächsten 15 Jahre genügen sollen, während das Siedlungsgebiet auf einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren ausgelegt ist (§ 21 Abs. 2 PBG).

Bei der Abschätzung des Potenzials für künftige Einzonungen ist zu berücksichtigen, dass viele Flächen im Siedlungsgebiet bereits einer dauerhaften Zweckbestimmung zugewiesen sind, wie etwa Freihalte- und Erholungszonen (vgl. Tabelle 3). Es sind somit nur die nicht einer Bauzone oder einer anderen dauerhaften Zweckbestimmung zugeordneten Flächen im Siedlungsgebiet relevant. Diese umfassen im Wesentlichen die Landwirtschaftszonen sowie die Reservezonen innerhalb des Siedlungsgebiets.

Sowohl bei den Landwirtschaftszonen wie auch bei den Reservezonen im Siedlungsgebiet sind diejenigen Flächen auszuklammern, die im kantonalen Richtplan bzw. in den regionalen Richtplänen eindeutig als Arbeitsplatzgebiet bezeichnet wurden.<sup>3</sup> Im Fall der Reservezonen sind zudem diejenigen Flächen auszuklammern, die auf grosse Gleisfelder entfallen. In diesen Fällen kann eine künftige Einzonung in eine Wohn-, Misch- oder Zentrumszone ausgeschlossen werden.

Die im Siedlungsgebiet tatsächlich noch bestehenden Flächenpotenziale für künftige Neueinzonungen umfassen somit 538 ha Landwirtschaftszonen und 660 ha Reservezonen (vgl. Tabelle 11).

**Tabelle 11: Weitere Potenziale im Siedlungsgebiet**

Siedlungsgebiet (nach Revision 2014)	
Landwirtschaftszonen im Siedlungsgebiet (ohne Arbeitsplatzgebiete)	538 ha
Reservezonen im Siedlungsgebiet (ohne Arbeitsplatzgebiete, ohne Gleisfelder)	660 ha
Total	1'198 ha

<sup>3</sup> Arbeitszonen werden im Kapitel 6 betrachtet.

Für diese Flächen hat die Interessenabwägung im Zuge der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans bzw. mit der Festlegung des Siedlungsgebiets durch den Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 abschliessend stattgefunden.<sup>4</sup> Sie sollen im Richtplanhorizont bis ca. 2037 für die Siedlungsentwicklung genutzt werden können.

In diesen Flächen ist somit die künftige Ausscheidung von Bauzonen grundsätzlich möglich, sofern die weiteren Voraussetzungen – Bedarfsnachweis im Rahmen einer Gesamtbetrachtung für die jeweilige Gemeinde und Einhaltung der Vorgaben an die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung, die sich aus den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) des Bundes sowie den Wirkungsindikatoren des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) ergeben – gegeben sind (vgl. Kapitel 7).

## 5.2. Ergebnisse

Zur Abschätzung des in den Landwirtschaftszonen und Reservezonen innerhalb des Siedlungsgebiets maximal mobilisierbaren Potenzials wurde angenommen, diese Flächen würden innert nur 15 Jahren vollständig einer Wohn-, Misch- oder Zentrumszone zugewiesen.<sup>5</sup>

Anschliessend wurde für diese theoretische, um die Landwirtschaftszonen bzw. Reservezonen erweiterte Bauzonenfläche dieselbe Berechnung durchgeführt, wie sie für die Erfassung der Kapazitäten in den bestehenden Wohn-, Misch- und Zentrumszonen gemäss den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) zur Anwendung kam (vgl. Kapitel 4.3).

---

<sup>4</sup> Im Rahmen der Überprüfung des Siedlungsgebiets wurde somit auch die Frage geklärt, ob aus Sicht des Kantons das Ziel einer zweckmässigen Siedlungsentwicklung auch ohne Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen sinnvoll erreicht werden könnte (vgl. Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV). Es zeigte sich, dass gewisse Flächen mit Fruchtfolgeflächenqualität im Interesse einer zweckmässigen Gesamtentwicklung dem Siedlungsgebiet zugeführt werden müssen. Dies unter der Annahme, dass auf regionaler und kommunaler Ebene sichergestellt werden kann, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (vgl. Art. 30 Abs. 1bis lit. b RPV). Der Kanton wird dies aufgrund des vorhandenen planerischen Stufenbaus im Rahmen der Festsetzung der regionalen Richtpläne bzw. der Genehmigung der kommunalen Richt- und Nutzungspläne gewährleisten. Relevant werden insbesondere die anzustrebenden Nutzungsdichten sein. Im Ergebnis bestehen somit im Siedlungsgebiet keine Fruchtfolgeflächen, die bezüglich des Mindestumfangs dauernd zu erhalten wären. Zu einer «Einzo- nung von Fruchtfolgeflächen» kann es somit nur ausserhalb des Siedlungsgebiets kommen (etwa bezüglich der Clubanlage eines Golfplatzes).

<sup>5</sup> Die Zuweisung der aus Landwirtschaftszonen und Reservezonen gewonnenen neuen Bauzonenflächen zu Wohn-, Misch- bzw. Zentrumszonen erfolgte gemäss den aktuellen, im kantonalen Mittel bestehenden prozentuellen Anteilen dieser Zonentypen an der gesamten Bauzone (Stand Ende 2012).

Die Berechnung ist theoretischer Natur. Es besteht nicht die Absicht, sämtliche Flächen innerhalb von 15 Jahren einer Bauzone zuzuführen. Die berechnete «Auslastung» kann aber gleichwohl Hinweise über die Dimensionierung des Siedlungsgebiets im Planungshorizont bis ins Jahr 2037 geben.

### Szenario BfS (hoch)

Gemäss dem massgebenden Szenario BfS (hoch) des Bundes erreicht die Auslastung 2027 in den bestehenden Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einen Wert von 105,6% (vgl. Tabelle 10). Bei einer vollständigen Einzonung der im Siedlungsgebiet liegenden Landwirtschaftszonen würde die Auslastung auf 104,0% sinken, bei einer vollständigen Einzonung der im Siedlungsgebiet liegenden Reservezonen auf 103,3%. Würden sowohl die im Siedlungsgebiet liegenden Landwirtschaftszonen wie auch die Reservezonen vollständig eingezont, würde die Auslastung im Jahr 2027 101,8% betragen (vgl. Tabelle 12).

Im Ergebnis bedeutet dies: Das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet ist auf einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren ausgelegt (§ 21 Abs. 2 PBG). Die Dimensionierung des Siedlungsgebiets bis ins Jahr 2037 erweist sich als angemessen. Denn selbst wenn alle im Siedlungsgebiet liegenden, für Wohn-, Misch- oder Zentrumszonen geeigneten Flächen sofort eingezont würden, könnte die für die kantonale Bauzonendimensionierung massgebende Auslastung von mindestens 100% für das Jahr 2027 immer noch eingehalten werden.

**Tabelle 12: Auslastung Bauzonen auf Basis Szenario BfS (hoch)**

Bei Einzonung von...	Einwohner und Beschäftigte 2027	Kapazität	Auslastung
Landwirtschaftszonen	2'129'551	2'047'627	104.0%
Reservezonen	2'129'551	2'061'679	103.3%
Landwirtschafts- u. Reservezonen	2'129'551	2'092'029	101.8%

### Kantonales Szenario

Gemäss dem zu Vergleichszwecken herangezogenen kantonalen Szenario (aktueller Prognoselauf 2014) erreicht die Auslastung 2027 in den bestehenden Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einen Wert von 101,9% (vgl. Tabelle 10). Bei einer vollständigen Einzonung der im Siedlungsgebiet liegenden Landwirtschaftszonen würde die Auslastung auf 100,4% sinken, bei einer vollständigen Einzonung der im Siedlungsgebiet liegenden Reservezonen auf 99,7%. Würden sowohl die im Siedlungsgebiet liegenden Landwirtschaftszonen wie auch die Reservezonen vollständig eingezont, würde die Auslastung 2027 noch 98,2% erreichen (vgl. Tabelle 13).

Dies bedeutet, dass selbst unter Verwendung des (konservativen) kantonalen Prognosemodells sofort rund die Hälfte der für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen geeigneten Flächen im Siedlungsgebiet eingezont werden könnten, ohne die für die kantonale Bauzonendimensionierung massgebende Auslastung 2027 zu unterschreiten.

Auch aus dieser Warte erweist sich die Dimensionierung des Siedlungsgebiets im Richtplanhorizont (2037) als angemessen.

**Tabelle 13: Auslastung Bauzonen auf Basis Szenario Kanton (2014)**

Bei Einzonung von...	Einwohner und Beschäftigte 2027	Kapazität	Auslastung
Landwirtschaftszonen	2'055'053	2'047'627	100.4%
Reservezonen	2'055'053	2'061'679	99.7%
Landwirtschafts- u. Reservezonen	2'055'053	2'092'029	98.2%

## 6. Arbeitszonen

### 6.1. Festlegungen im kantonalen Richtplan

Bezüglich der Dimensionierung von Arbeitszonen kann nicht auf quantitative Kriterien abgestellt werden. Es sind deshalb qualitative Vorgaben zu treffen. Dies ist mit der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans erfolgt. Es wurden folgende Massnahmen für Regionen und Gemeinden festgelegt:

«Die Regionen bezeichnen regional abgestimmte Arbeitsplatzgebiete an geeigneten, mit dem öffentlichen und – je nach Nutzungsart – auch individuellen Verkehr gut erschlossenen Standorten und tragen dabei den Koordinationshinweisen gemäss Pt. 2.2.2 Rechnung.»

«Die Gemeinden tragen bei der Ausscheidung von Arbeitszonen den Koordinationshinweisen (vgl. Pt. 2.2.2) Rechnung. Arbeitszonen ausserhalb der in den regionalen Richtplänen bezeichneten Arbeitsplatzgebiete müssen einem auf regionaler Stufe festgelegten Bedarf entsprechen (vgl. Pt. 2.2.3 b). Die Gemeinden erbringen den entsprechenden Nachweis.»

Für die aus kantonaler Warte besonders bedeutsamen Gebiete wurden im kantonalen Richtplan bereits entsprechende Koordinationshinweise als Vorgabe für die regionale Richtplanung und die kommunale Nutzungsplanung festgelegt. Diese enthalten auch Kriterien für in diesen Gebieten nicht zugelassene Nutzungen: Verkehrsintensive Einrichtungen, Wohnnutzungen und Dienstleistungen werden generell ausgeschlossen (Pt. 2.2.2 Abs. 7 sowie Tabelle zu Abb. 2.1 des kantonalen Richtplans).

### 6.2. Regionale Arbeitszonenbewirtschaftung

Gemäss Art. 30a Abs. 2 RPV ist eine Arbeitszonenbewirtschaftung einzuführen, welche die häusliche Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet.

Mit den oben genannten, im kantonalen Richtplan vorgegeben behördenverbindlichen Aufträgen zuhanden der Regionen und Gemeinden ist gewährleistet, dass diese Aufgabe von den regionalen Planungsträgern wahrgenommen wird. Neue Arbeitszonen werden nur in Betracht fallen, wenn aus übergeordneter regionaler Sicht ein entsprechender Bedarfsnachweis erbracht werden kann.

Dabei wird auch sicherzustellen sein, dass bestehende, für industrielle und gewerbliche Zwecke besonders geeignete Areale nicht anderen Nutzungen mit höherer Wertschöpfung zugeführt werden. Gerade im Kanton Zürich ist der entsprechende Umnutzungsdruck besonders hoch.



Als Grundlage für die regionalen Planungsträger und als Basis für die Beurteilung regionaler und kommunaler Planungen hat das kantonale Amt für Raumentwicklung daher eine Übersicht über die heute im Kanton Zürich bestehenden, industriellen und gewerblichen Zwecken dienenden Flächen erstellt und veröffentlicht. Besonderes Augenmerk galt dabei Arealen, die besondere Standorteigenschaften wie beispielsweise einen bestehenden Gleisanschluss aufweisen. Die Studie «Gewerblich-industrielle Areale im Kanton Zürich: Bestandesaufnahme und Handlungsempfehlungen» vom 26. März 2013 ist im Grundlagenverzeichnis des kantonalen Richtplans aufgeführt und steht unter [www.are.zh.ch](http://www.are.zh.ch) zum Download bereit. Die darin enthaltenen Übersichten werden künftig regelmässig aktualisiert. Sie ergänzen damit die bereits etablierten Übersichten der langjährigen Raumbewertung ([www.raumbewertung.zh.ch](http://www.raumbewertung.zh.ch)).

# 7. Umsetzung und Controlling der Vorgaben

## 7.1. Gesamtschau Gemeinde

Die zentrale Herausforderung der künftigen Raumentwicklung liegt unbestritten in der Siedlungsentwicklung nach innen. Einzonungen werden somit in Zukunft die Ausnahme darstellen. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan stellt jedenfalls noch keinen Freipass für Einzonungen dar. Hierzu sind namentlich die Bestimmungen des RPG als auch die weiteren Festlegungen des kantonalen Richtplans einzuhalten.

Künftig wird Land regelmässig nur einer Bauzone zugewiesen werden können, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gerechtfertigt erscheint (vgl. Artikel 15 Abs. 4 lit. b RPG). Der kantonale Richtplan legt diesbezüglich folgende Konkretisierung fest (Pt. 2.2.3 c Abs. 5):

«Die Gemeinden prüfen Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen. Diese umfassen insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in den überbauten Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung theoretisch noch möglich wäre, sowie die Erhöhung der Dichte in bestehenden Bauzonen, beispielsweise durch Aufzonung an gut erschlossenen Lagen. Sie achten dabei auf eine hohe Qualität der Bauten und der Aussenräume. Sie entwickeln orts- bzw. städtebauliche Konzepte für Neubaugebiete sowie insbesondere auch für Gebiete, die umgenutzt, erneuert oder verdichtet werden sollen. Sie achten dabei auf den Erhalt geeigneter Flächen für das produzierende Gewerbe, auf die Sicherung der Nahversorgung und auf ein ausgewogenes Wohnungsangebot, das auch preisgünstigen Wohnraum umfasst.»

Gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) hat bei jeder Planung eine aussagekräftige Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde zu erfolgen. Mit der für alle Gemeinden verbindlichen Ausrichtung der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung nach innen kommt der Berichterstattung gemäss Art. 47 Abs. 2 RPV noch grössere Bedeutung zu. Damit die Genehmigungsinstanz die Rechtmässigkeit, die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit einer Planung gemäss § 5 Abs.1 PBG beurteilen kann, ist durch die Gemeinde aufzuzeigen, wie sie – gestützt auf die kommunale Innenentwicklungsstrategie – die Siedlungsentwicklung nach innen konkret umsetzt. Damit kann die Einhaltung der Bestimmungen nach Art. 15 RPG mit der kantonalen Genehmigung bestätigt werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass Einzonungsbegehren künftig durch die Gemeinden im Rahmen einer Gesamtschau hergeleitet und beantragt werden müssen. Im Sinne des kantonalen Raumordnungskonzepts wird dabei für Gemeinden ausserhalb der urbanen Handlungsräume regelmässig ein strengerer Massstab anzulegen sein. Die für Einzonungen in Frage kommenden Flächen wurden mit der Ausscheidung des Siedlungsgebiets abschliessend bezeichnet.

## 7.2. Strukturierung des Siedlungsgebiets

Neben den Handlungsanweisungen im kantonalen Raumordnungskonzept werden in den regionalen Raumordnungskonzepten und Richtplänen ergänzend zu erreichende Nutzungsdichten vorgegeben und Entwicklungsschwerpunkte bezeichnet. Diese sind auf kommunaler Ebene weiter zu konkretisieren und umzusetzen (vgl. Pt. 4.3.2 des kantonalen Richtplans).

Betreffend der Strukturierung des Siedlungsgebiets sind die Aufträge im kantonalen Richtplan an die Regionen (Pt. 2.2.3b) und Gemeinden (Pt. 2.2.3c) umfassend und präzise abgefasst. Die Erfüllung dieser Aufträge wird im Rahmen der Vorprüfung und Festsetzung von regionalen Richtplänen beziehungsweise im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung von kommunalen Richt- und Nutzungsplänen durch das kantonale Amt für Raumentwicklung sichergestellt.

## 7.3. Grösse und Lage der Bauzonen

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 wurde der kantonale Richtplan gesamthaft neu festgesetzt. Die Festlegungen sind seither für sämtliche innerkantonalen Planungsträger verbindlich. Die erwünschte räumliche Entwicklung ist dabei im kantonalen Raumordnungskonzept verankert. Dieses sieht eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen vor. 80% des künftigen Bevölkerungswachstums soll auf die beiden Handlungsräume «Stadtlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften» entfallen. Die noch rechtskräftigen unüberbauten Wohn- und Mischzonen liegen bereits zu rund 60% in diesen urbanen Räumen. Stellt man die erzielbaren, vergleichsweise hohen Dichten in Rechnung, ist eine Übernahme von 80% des künftigen Bevölkerungswachstums erreichbar. Der Umfang der noch unüberbauten Bauzonen in den Handlungsräumen «Landschaft unter Druck», «Kulturlandschaft» und «Naturlandschaft» erlaubt eine nachhaltige Weiterentwicklung dieser Gebiete, ohne die angestrebte Stärkung der urbanen Gebiete zu unterlaufen.

Im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung von Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen gemäss § 89 PBG stellt der Kanton sicher, dass die Vorgaben des Bundes zur gesamtkantonalen Dimensionierung der Bauzonen eingehalten werden (vgl. Pt. 2.2.3 a Abs. 2 des kantonalen Richtplans). Im Genehmigungsverfahren kommt direkt Art. 15 RPG zur Anwendung. Massgeblich für die Bauzonendimensionierung gemäss Art. 15 Abs. 5 lit. e RPG sind dabei der kantonale *und* der regionale Richtplan.

Gemäss Art. 5a Abs. 3 RPV ist die Grösse und Lage der Bauzonen periodisch zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Entsprechende neue Erkenntnisse können sowohl aus der Weiterentwicklung des kantonalen Raumordnungskonzepts und der regionalen Raumordnungskonzepte, aus der periodischen Überarbeitung und Präzisierung des kantonalen Richtplans und der regionalen Richtpläne wie auch aus der oben erwähnten Gesamtschau für die jeweilige Gemeinde stammen.



Soweit möglich, sollen die gewonnenen Erkenntnisse direkt in die Überarbeitung von kommunalen Richt- und Nutzungspläne einfließen. Sofern erforderlich sind auch der kantonale und/oder die regionalen Richtpläne anzupassen. Entsprechende Teilrevisi-  
onen der Richtpläne werden in Zukunft häufiger und regelmässiger als in der Vergan-  
genheit durchgeführt, um im Sinne des Gegenstromprinzips dem auf unterer Stufe  
erkannten Änderungsbedarf schneller gerecht werden zu können. Dabei ist davon  
auszugehen, dass der Umfang an Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan mittel- bis  
langfristig auf dem Stand gehalten werden kann, welchen der Kantonsrat mit Be-  
schluss vom 18. März 2014 festgesetzt hat.

## 7.4. Preisgünstiger Wohnraum

Wohnraum an bevorzugten Wohnlagen und generell in den städtischen Zentren ist zunehmend knapp und teuer. In einigen Gemeinden des Kantons Zürich ist es für breite Bevölkerungsschichten schwierig geworden, ihren finanziellen Möglichkeiten entsprechenden Wohnraum zu finden.

Der Kanton Zürich kennt das bewährte Instrument der Wohnbauförderung. Daneben stellt sich die Frage, ob mit raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum beigetragen werden kann. Der kantonale Richtplan enthält da-  
zu folgenden Auftrag zuhanden der Gemeinden (Pt. 2.2.3c Abs. 5):

«Die Gemeinden (...) entwickeln orts- bzw. städtebauliche Konzepte für Neu-  
baugebiete sowie insbesondere auch für Gebiete, die umgenutzt, erneuert  
oder verdichtet werden sollen. Sie achten dabei auf den Erhalt geeigneter Flä-  
chen für das produzierende Gewerbe, auf die Sicherung der Nahversorgung  
und auf ein ausgewogenes Wohnungsangebot, das auch preisgünstigen  
Wohnraum umfasst.»

Für weitergehende bzw. verbindlichere Aufträge im kantonalen Richtplan zur Erhal-  
tung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum fehlen die gesetzlichen Grundla-  
gen. So ist die Schaffung eines kommunalen Wohnraumfonds in Wädenswil mangels  
gesetzlicher Grundlage durch den Bezirksrat untersagt worden.

Mit einem Gegenvorschlag zur inzwischen zurückgezogenen Volksinitiative «Für mehr  
bezahlbaren Wohnraum» sollen daher die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen  
geschaffen werden. Der Kantonsrat hat dem Gegenvorschlag am 28. Oktober 2013  
zugestimmt. Dieser sieht in einem neuen § 49b PBG (Preisgünstiger Wohnraum) vor,  
dass eine Gemeinde bei Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestal-  
tungsplänen, die zu verbesserten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, für ganze Zonen,  
gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke  
bestimmt sind, einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festlegen kann  
(Abs. 1). Zudem werden die höchstzulässigen Mietzinse in den Grundzügen geregelt  
(die Einzelheiten regelt der Regierungsrat in einer Verordnung; Abs. 2) und die Kom-  
petenz zur Regelung der angemessenen Belegung der Wohnräume auf die Gemein-  
den übertragen (Abs. 3).

Gegen diese Änderung des Planungs- und Baugesetzes wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen. Es kommt daher zu einer Volksabstimmung, die am 28. September 2014 stattfinden wird. Diese wird darüber entscheiden, welche gesetzlichen Grundlagen betreffend preisgünstigem Wohnraum im Kanton Zürich künftig gelten werden. Die Möglichkeiten betreffend Festlegungen im kantonalen Richtplan sind jedenfalls ausgeschöpft.

## 7.5. Weitere Schritte zur Umsetzung

Bauzonen können nur innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ausgeschieden werden (§ 47 PBG). Die Lage im Siedlungsgebiet ist somit Voraussetzung, sie bildet aber keine hinreichende Grundlage für eine Neueinzonung. Weitere Voraussetzungen sind der Bedarfsnachweis im Rahmen einer Gesamtbeurteilung für die jeweilige Gemeinde gemäss Art. 15 RPG und die Einhaltung der Vorgaben an die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung, die sich aus den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (TRB) des Bundes sowie den Wirkungsindikatoren des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) ergeben.

Die Übergangsbestimmungen nach Art. 38a RPG führen dazu, dass die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton Zürich nicht vergrössert werden kann, solange die Genehmigung des Richtplans durch den Bund noch nicht vorliegt. Entsprechende, im Genehmigungsverfahren stehende kommunale Planungen haben wir deshalb sistiert. Erst nach Vorliegen der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat werden wir mit einem Kreisschreiben der Baudirektion die Gemeinden über die Umsetzung in der Ortsplanung orientieren. Es sind folgende Massnahmen vorgesehen, um die Einhaltung der Vorgaben des kantonalen Richtplans beziehungsweise des RPG auf Dauer sicherzustellen:

- Startgespräche für die Ortsplanung  
Wir werden den Gemeinden auf Anfang 2015 ein Gesprächsangebot unterbreiten. Das Ziel besteht darin, die Anforderungen an eine genehmigungsfähige kommunale Richt- und Nutzungsplanung vor dem Hintergrund der neuen Vorgaben zu klären und damit auch nicht zweckmässige Planungsarbeiten und Abklärungen zu vermeiden. Die Gespräche werden umfassend ausgelegt sein und alle von unserem Amt verantworteten Themen (Raumplanung, Archäologie und Denkmalpflege sowie Geoinformation) zum Gegenstand haben.
- Hilfsmittel  
Neben den bereits bestehenden Arbeitshilfen insbesondere zur Siedlungsqualität, zum Gestaltungsplan sowie zu den Kernzonen sind weitere Leitfäden in Vorbereitung. Mit dem Leitfaden «Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen» werden erfolgsversprechende Wege und Instrumente für die Siedlungsentwicklung nach innen aufgezeigt. Dazu gehören auch Hinweise zur aussagekräftigen Berichterstattung nach Art. 47 Raumplanungsverordnung sowie zur Interessenabwägung. Mit dem Leitfaden «Dichtvorgaben umsetzen» werden die Gemeinden eine Arbeitshilfe erhalten, welche ihnen erlaubt, die auf allen Ebenen der Richtplanung zu verankernden Nutzungsdichten (Personen pro Hektare) in entsprechende Ausnützungsdichten

ziffern für die Ortsplanung umzurechnen. Und schliesslich wird den Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem kantonalen statistischen Amt das Werkzeug «Quartieranalyse» zu Verfügung gestellt. Dieses erlaubt den Gemeinden, jene Quartiere zu identifizieren, welche sich für Veränderungen in der Siedlungsstruktur in besonderem Mass eignen.

- Gebietsplanungen für (potenzielle) Wachstumsräume  
Für ausgewählte Gebiete, die künftig in besonderem Mass das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum aufnehmen sollen, werden Gebietsplanungen initiiert (vgl. Pt. 2.1.2a des kantonalen Richtplans). Dabei soll mittels grenzüberschreitender Perspektive ein gemeinsam getragenes Zukunftsbild erarbeitet werden und in einen handlungsorientierten Masterplan münden. Durch das Festhalten von Massnahmen, Zuständigkeiten und Terminen werden bestmögliche Voraussetzungen für die Umsetzung auf allen Ebenen geschaffen. Entsprechende Arbeiten sind für die nähere Flughafenregion und den Raum Uster–Volketswil bereits weit gediehen. Die Umsetzung soll jeweils mit einem Gebietsmanagement unter Federführung unseres Amtes erfolgen.

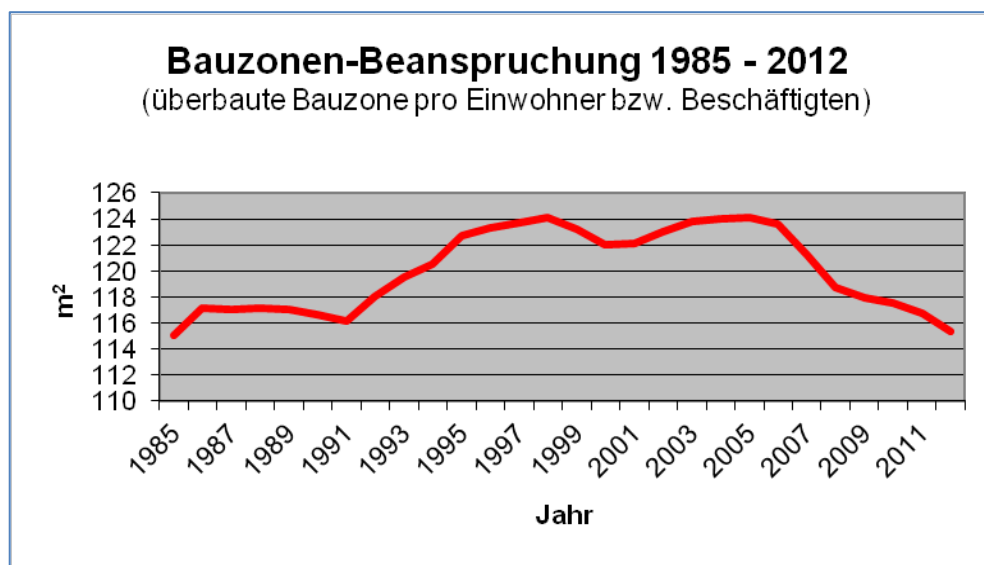
## 7.6. KEF-Indikatoren

In Ergänzung und zur Umsetzung der Vorgaben des kantonalen Richtplans steht zur Sicherstellung einer nachhaltigen kantonalen Bauzonendimensionierung im Kanton Zürich das etablierte und ausgereifte Instrumentarium des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans zur Verfügung.

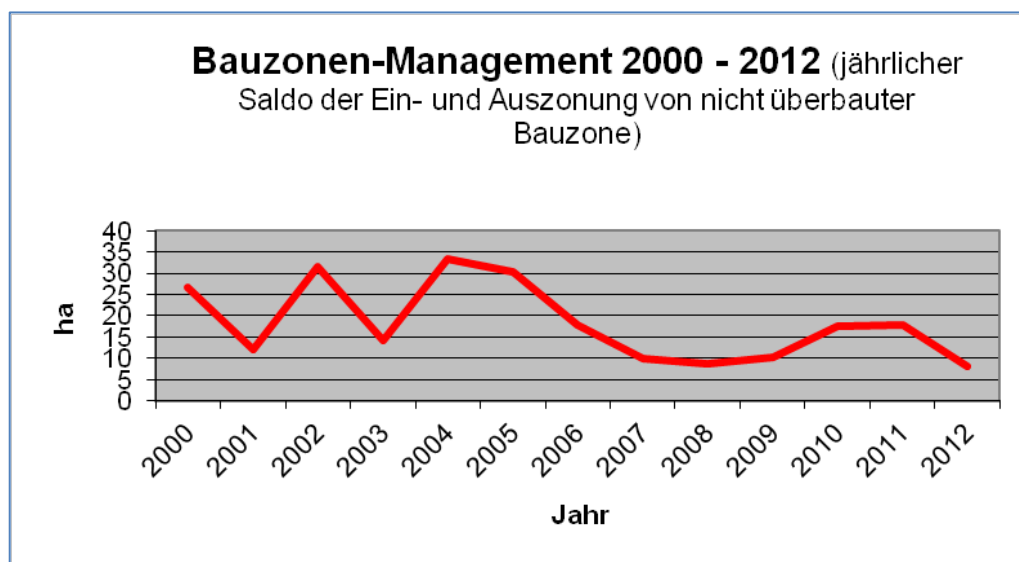
Der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ist das zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrates für die verwaltungsinterne strategische und operative Steuerung auf Regierungsstufe. Der Plan umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren und wird jährlich im Sinne der rollenden Planung aktualisiert. § 9 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) legt fest, dass mit dem KEF jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung ausgewiesen werden. Der KEF dient als Grundlage für die Festlegung von Budget und Steuerfuss.

Für das Amt für Raumentwicklung sind zwei Wirkungsindikatoren festgehalten:

- Beanspruchte Bauzone pro Person [in m<sup>2</sup>], Maximalwert 115 m<sup>2</sup>  
Die Bauzonenbeanspruchung beschreibt, wie viel Fläche überbaute Bauzone pro Person (Einwohner und Beschäftigte) genutzt wird. Eine Erhöhung des Wertes bedeutet, dass die Nutzungsdichte abgenommen hat. Eine Reduktion des Wertes zeigt an, dass die Bauzonen haushälterischer genutzt werden. Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um den Wert per Ende des Vorjahres.



- Saldo von Ein- und Auszonungen [in ha], Maximalwert 10 ha  
Das Bauzonenmanagement zeigt auf, inwiefern der gesamt-kantonale Umfang an Bauzonen zu- oder abgenommen hat. Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um den Wert per Ende des Vorjahres.



Die beiden Indikatoren ermöglichen im Verbund Aussagen über die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung. Die Werte weisen in den letzten Jahren eine abnehmende Tendenz auf. Die Indikatoren werden durch das Amt für Raumentwicklung jährlich erhoben und fliessen in das Leistungsgruppenblatt unserer Organisationseinheit ein. Sie werden regelmässig mit der zuständigen Subkommission des Kantonsrates erörtert. Sofern die festgelegten Maximalwerte überschritten würden, wäre die Praxis bezüglich der Prüfung und Genehmigung von Einzonungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu verschärfen.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch eine Rechtsänderung auf kantonalen Ebene: Seit dem 1. Juli 2014 liegt die Zuständigkeit für nicht vorbehaltlose Genehmigungen kommunaler Richt- und Nutzungspläne nicht mehr beim Regierungsrat, sondern bei der Baudirektion. Damit liegt es in der Hand der Baudirektion, Entscheide der Gemeindebehörden, die nicht den Vorgaben der übergeordneten Planungen oder dem übergeordneten Recht entsprechen, die Genehmigung zu versagen und so fragwürdige Entscheide zu korrigieren.