

Sitzung vom 2. Juni 2021

600. Interpellation (Wenn Verdichtung zu Zersiedlung führt)

Kantonsrat Gabriel Mäder, Adliswil, sowie die Kantonsrätinnen Edith Häusler, Kilchberg, und Christa Stünzi, Horgen, haben am 12. April 2021 folgende Interpellation eingereicht:

Mit der Annahme der ersten Revision des Raumplanplanungsgesetzes RPG 2014 sollte das Potenzial zur Siedlungsentwicklung nach innen (= Innenentwicklung) «mobilisiert» werden, indem Baulücken gefüllt, Siedlungen verdichtet und Industriebrachen umgenutzt werden. Gleichzeitig sollen überdimensionierte Bauzonen verkleinert und Bauzonen dorthin verschoben werden, wo sie gebraucht werden. So soll der Verschleiss von Kulturland eingedämmt werden. Bei der Umsetzung dieses Ziels haben die Gemeinden aber noch weitere zusätzliche Parameter zu berücksichtigen. So gilt es auch weiterhin ökologischen und sozialen Faktoren Rechnung zu tragen, so dass die neuen Bauprojekte von der Bevölkerung der Standortgemeinden getragen werden. Dies stellt die Gemeinden zunehmend vor grosse Herausforderungen und kann zu ungewollten Resultaten führen. Die geplante Entwicklung der Gebiete Sood und Lätten in Adliswil illustriert dies exemplarisch.

Im Zuge der Verdichtung nach innen plant die Stadt Adliswil, das Gebiet rund um den Bahnhof Sood-Oberleimbach, welches als Industriezone genutzt wird, zu einem Subzentrum aufzuwerten. Das Gebiet ist verkehrstechnisch bestens erschlossen durch Bahn und Sihltalstrasse, was vom lokalen Gewerbe, inklusive Betonwerk, sehr geschätzt wird. Dadurch ist das Gebiet im Gegenzug aber lärmtechnisch stark exponiert, was eine Nutzung für Wohnbauten erschwert, zum Teil gar verhindert. Eine Verdichtung des Gebiets bedingt somit neben einer Umzonung, eine Verkehrsberuhigung und einen Abbau oder eine Umplatzierung des lärmigen Gewerbes. Im Sinne des neuen RPG würde es sich daher anbieten, wenn die Gewerbefläche, wie im Gesetz beschrieben, unter Berücksichtigung der dafür im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Arbeitsplatzgebiete, überkommunal verortet werden könnte. Stattdessen werden neue Gebiete eingezont und erschlossen werden müssen. Denn trotz der klaren Aufforderung zur überkommunalen Koordination wird im Entwurf zur Teilrevision 2019 des Regional Richtplans Zimmerberg von der Stadt Adliswil verlangt, dass alle bestehenden Arbeitsplätze zwingend in der Gemeinde zu verorten seien. Und so plant nun die Stadt Adliswil, das lär-

mige Gewerbe aus dem Sood in das Gebiet Lätten West umzusiedeln, welches zu diesem Zweck als neues Arbeitsplatzgebiet ausgeschieden und eingezont werden soll. Die Gebiete Lätten West und Lätten Ost bilden jedoch zusammen mit dem überregionalen Naherholungsgebiet Stocken in Kilchberg eine der letzten grösseren Grünflächen zwischen den Gemeinden Kilchberg, Adliswil und Zürich. Mit der Umplatzierung des Gewerbes innerhalb des Gemeindegebiets werden somit keine Probleme gelöst, sondern neue geschaffen und der Zersiedlung Vorschub geleistet.

Es stellen sich daher verschiedene Fragen an den Regierungsrat:

1. Im kantonalen Richtplan wird darauf verwiesen, dass raumwirksame Tätigkeiten auf allen Ebenen grenzüberschreitend erfolgen sollen (Kt. Richtplan 1.2 - 4). Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei raumwirksamen Tätigkeiten sei auf allen Ebenen (Gemeinden, Regionen, benachbarte Kantone und Ausland) zu intensivieren und zu unterstützen. Welche Anstrengungen unternimmt die Regierung, um die Koordination zu fördern?
2. Welchen Wert misst die Regierung den überregionalen, gemeinsamen Interessen (bspw. Grüner Korridor) gegenüber den Einzelinteressen einer Gemeinde bei und was ist die Folge davon?
3. Welche Möglichkeiten sieht die Regierung bei den Gemeinden, um den ökonomischen Interessen einer anderen Gemeinde, welche einer rein gemeindeinternen Planung Vorschub leistet, ein Gegengewicht zu geben?
4. Wie stellt sich die Regierung zur Aussage im Regionalen Richtplan, dass die Gemeinde Adliswil bei der geplanten Umzonung bestehende Arbeitsplätze zwingend auf eigenem Gemeindegebiet zu verorten hat und ihr damit die Möglichkeit zur Koordination mit anderen Gemeinden vorenthalten wird?
5. Hält die Regierung es für sinnvoll, ein komplett neues Arbeitsplatzgebiet für primär produktives Gewerbe auf Kulturland zu schaffen, das Teil eines bestehenden Erholungsgebiets ist, wie dies im Lätten der Fall ist?
6. Zur Errichtung von Arbeitszonen ausserhalb der in den regionalen Richtplänen bezeichneten Arbeitsplatzgebiete müssen die Gemeinden einen entsprechenden Bedarfsnachweis erbringen. Welche qualitativen Anforderungen stellt die Regierung bezüglich des Nachweises?
7. Ist sich die Regierung des Zielkonflikts zwischen Verdichtung einerseits und Zersiedelung, Verkehrserschliessung und Lärmemission andererseits bewusst, und wie gedenkt die Regierung mit diesem Zielkonflikt umzugehen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Gabriel Mäder, Adliswil, Edith Häusler, Kilchberg, und Christa Stünzi, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Die Stadt Adliswil beabsichtigte bereits im Rahmen der Gesamtrevision des regionalen Richtplans, einen Teil des Arbeitsplatzgebiets um den Bahnhof Sood zu verkleinern und neu eine Wohnnutzung zuzulassen. Sie wollte damit dem Ziel aus dem kantonalen Richtplan (Pt. 1.3.2) Rechnung tragen, dass Potenziale in den bereits überbauten Bauzonen, auf brachliegenden Flächen sowie im Bahnhofsumfeld aktiviert und erhöht werden sollen. Dabei spielte auch mit, dass bei der Sihltal Zürich Uetliberg Bahn eine Taktverdichtung auf einen 7,5-Minuten-Takt ansteht und das Gebiet um den Bahnhof Sood damit eine bessere Erschliessungsgüte erhält. Aufgrund der öV-Erschliessung ist somit nachvollziehbar, dass das Gebiet um den Bahnhof Sood als geeignet für eine Mischung angesehen wird.

Das Anliegen der Stadt Adliswil stand damals aber in Konflikt mit Vorgaben des kantonalen Richtplans (Pte. 2.2.2 und 2.2.3). So sind für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben geeignete Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets freizuhalten und überkommunal abzustimmen. Zudem müssen die Gemeinden auf den Erhalt geeigneter Flächen für das produzierende Gewerbe achten. Der kantonale Richtplan gibt in den Zielsetzungen zur Siedlungsentwicklung unter Pt. 2.1.1 e) den Planungsträgern aller Stufen vor, dass lokal verankerte und überwiegend regional tätige Betriebe des produzierenden Gewerbes im Kanton Zürich erhalten bleiben sollen.

Die Stadt Adliswil wurde aufgrund dieses Konflikts und der übergeordneten Vorgaben damit beauftragt, eine Gesamtschau über die Arbeitsplatzgebiete auf dem Gemeindegebiet zu erarbeiten (RRB Nr. 11/2018). Eine Umwidmung des Gebiets um den Bahnhof Sood war aus Sicht der Baudirektion in Anwendung der richtplanerischen Vorgaben nur dann zulässig, wenn über das ganze Gemeindegebiet eine zweckmässige Situation nachgewiesen werden kann. Die Baudirektion unterstützte dabei, dass die Reservezone im Gebiet Lätten, die innerhalb des Siedlungsgebiets liegt, in die Betrachtung miteinbezogen wird. Die Stadt Adliswil kam – unter anderem aufgrund der Lärmsituation und der Nähe zur Autobahn – zum Schluss, dass das Gebiet Lätten für eine gewerbliche Nutzung zweckmässig ist und dort längerfristig eine Kompensationsfläche für lärm- und flächenintensive Gewerbebetriebe entstehen kann.

Aufgrund dieser Ausgangslage beantragte die Stadt Adliswil im Rahmen der Teilrevision 2019 des regionalen Richtplans, dass das Arbeitsplatzgebiet im Bereich Sood verkleinert und im Gebiet Lätten ein neues Arbeitsplatzgebiet bezeichnet wird. Die Teilrevision 2019 des regionalen Richtplans Zimmerberg wurde am 22. April 2021 von der Delegiertenversammlung der Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg für die Festsetzung durch den Regierungsrat verabschiedet. Die Publikation dieses referendumsfähigen Beschlusses erfolgte am 7. Mai 2021. Nur wenn kein Referendum ergriffen oder ein ergriffenes Referendum an der Urne abgelehnt wird, wird das kantonale Prüfungs- und Festsetzungsverfahren gestartet. Somit kann sich der Regierungsrat vorliegend noch nicht zum neuen Arbeitsplatzgebiet im Bereich Lätten äussern.

Zu Frage 1:

Im Kanton Zürich bilden die regionalen Planungsverbände einen wesentlichen Pfeiler in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: § 12 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) sieht vor, dass sich Gemeinden zur Mitwirkung an der überkommunalen Planung zu regionalen Zweckverbänden zusammenschliessen. Im Rahmen der regionalen Richtplanung stimmen die Gemeinden die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und bestimmen die Nutzungsvorgaben für das Siedlungsgebiet, wozu auch die Bezeichnung von Arbeitsplatzgebieten an geeigneten Standorten gehört. Die Region beantragt gemeinsam dem Regierungsrat die Festsetzung des regionalen Richtplans.

Die Zusammenarbeit zwischen Regionen und Kanton ist gesetzlich verankert und dem Regierungsrat kommt in diesem Prozess eine hoheitliche Rolle zu. Daneben steht die Baudirektion im regelmässigen Austausch mit den regionalen Planungsverbänden, um sie in ihrer Arbeit zu unterstützen und den Austausch zu überkommunalen Interessen zu fördern.

Zusätzlich zur regionalen Richtplanung gibt es andere Formen der Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg, die bei Bedarf von den zuständigen kantonalen Ämtern initiiert, gefördert oder begleitet werden. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklungsstrategie der Gemeinden Niderglatt, Oberglatt und Niederhasli, die in eine gemeinsam erarbeitete kommunale Richtplanung mündete. Ebenso fanden in den Gemeinden Schwerzenbach, Uster und Volketswil sowie in verschiedenen Gemeinden im Raum Bülach Strategieprozesse über die Gemeindegrenzen hinweg statt, die von der Baudirektion begleitet wurden.

Die Abstimmung mit den Interessen der Nachbarkantone sowie des Bundes erfolgt im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Planungsverfahren.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat misst der Berücksichtigung von überkommunalen, gemeinsamen Interessen einen sehr hohen Wert bei. Dieser Umstand widerspiegelt sich in der Ausgestaltung des Planungssystems.

Im Rahmen der Richtplanung werden die verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Interessen an den Raum bezeichnet und bestmöglich aufeinander abgestimmt (§ 20 Abs. 1 PBG). Die Abwägung erfolgt im Rahmen der jeweiligen Richtplanverfahren. Mit der Festsetzung der Richtpläne durch die zuständige Instanz ist dieser Prozess abgeschlossen. Richtpläne sind stets behördenverbindlich: die übergeordneten Vorgaben der kantonalen Richtplanung müssen auf regionaler und kommunaler Ebene berücksichtigt werden.

Bei der Umsetzung in die Nutzungsplanung ist der Nachweis zu erbringen, dass die in der Richtplanung bezeichneten übergeordneten Interessen angemessen berücksichtigt werden. Kommunale Nutzungspläne können gemäss § 16 PBG nur dann genehmigt werden, wenn sie den Vorgaben der Richtpläne entsprechen. Dieses Verfahren gewährleistet den Vorgang der übergeordneten Interessen gegenüber kommunaler Einzelinteressen.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat kann eine Festlegung im regionalen Richtplan nur dann vornehmen, wenn sie der kantonalen Richtplanung entspricht. Es liegt also in der Zuständigkeit des Regierungsrates, in kommunale bzw. regionale Interessen einzugreifen, wenn sie einem kantonalen Interesse entgegenstehen. Zudem kann und muss die Baudirektion als Genehmigungsinstanz von kommunalen Planungen korrigierend eingreifen, wenn die überkommunalen Interessen zu wenig berücksichtigt sind. Die Baudirektion hat dem in § 5 Abs. 1 PBG festgelegten Aspekt der Zweckmässigkeit Rechnung zu tragen und darf einer kommunalen Planung die Genehmigung verweigern, wenn sich diese aufgrund überkommunaler Interessen als unzumutbar erweist.

Die Gemeinden können sich auch im Prozess der regionalen Richtplanung zu Anliegen anderer Gemeinden einbringen. Alle Gemeinden der Region sind in der Delegiertenversammlung der Regionalplanungs-Zweckverbände stimmberechtigt und haben so die Möglichkeit, Anliegen von einzelnen Gemeinden abzulehnen, wenn diese dem Interesse der Gesamtregion widersprechen. Zudem besteht dieselbe Möglichkeit auch für die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner der Planungsregion im Rahmen eines allfälligen Referendums.

Bei der Aufstellung und Änderung der Richt- und Nutzungspläne der Gemeinden sind schliesslich nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig anzuhören – so auch Nachbargemeinden (§ 7 Abs. 1 PBG).

Mit den Vorgaben des PBG sowie der überkommunalen Richtplanung bestehen somit sowohl für Gemeinden als auch für Regionen und den Kanton Instrumente, um ökonomischen Interessen von Gemeinden begegnen zu können, wenn sie nicht im Einklang mit übergeordneten Interessen stehen. Ansonsten ist daran zu erinnern, dass den Gemeinden im Rahmen der Bestimmungen des PBG bei der Nutzungsplanung Autonomie zukommt.

Zu Frage 4:

Bei der Gesamtrevision des regionalen Richtplans Zimmerberg wurde der Stadt Adliswil zugestanden, im Rahmen eines gebietsspezifischen Masterplans bzw. der nächsten Gesamtrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung zu prüfen, inwiefern das Arbeitsplatzgebiet um den Bahnhof Sood für eine Mischnutzung geeignet ist und geöffnet werden kann und soll. Dabei musste die Stadt Adliswil aber auf eine geeignete Verortung der Arbeitsplätze auf dem ganzen Gemeindegebiet von Adliswil und auf die Gewährleistung von ausreichend Flächen für gewerblich-industrielle Betriebe achten.

Mit dieser Festlegung beabsichtigte die Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg, dass die heute beim Bahnhof Sood bestehenden Flächen für gewerblich-industrielle Betriebe nicht ohne Ersatz verloren gehen. Diese Haltung wurde mit der Festsetzung des regionalen Richtplans durch den Regierungsrat (RRB Nr. 11/2018) bestätigt.

Aus Sicht des Regierungsrates wäre es grundsätzlich auch möglich, die Sicherung von Flächen für gewerblich-industrielle Betriebe über Gemeindegrenzen hinaus zu gewährleisten. Dazu muss aber nachgewiesen werden, dass in den anderen Gemeinden im nördlichen Teil der Region Zimmerberg geeignete Flächen verfügbar sind. Von solchen Flächen hat der Regierungsrat derzeit keine Kenntnis. Insbesondere im fraglichen Raum (in unmittelbarer Nähe zur Stadt Zürich und zu einem Autobahnanschluss) besteht jedoch eine Nachfrage nach Flächen für produktionsorientiertes Gewerbe.

Zu Frage 5:

Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans wurden die im Richtplan 1995 noch enthaltenen Bauentwicklungsgebiete daraufhin untersucht, ob diese dem Landwirtschaftsgebiet oder dem Siedlungsgebiet zuzuweisen sind. Die Zuteilung der einzelnen Gebiete wurde aufgrund einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung von fachlichen Kriterien vorgenommen (Vorlage 4882) und mit Beschluss des Kantonsrates vom 18. März 2014 im kantonalen Richtplan festgelegt.

Im vorliegenden Fall Lätten ist zu beachten, dass der betroffene Perimeter zwar gegenwärtig für die Erholung genutzt wird, aber im kantonalen Richtplan als Siedlungsgebiet ausgeschieden ist. Im regionalen Richtplan Zimmerberg soll nun einzig vorgegeben werden, dass der betroffene Bereich im Rahmen einer allfälligen Zonenplanrevision nur einer Arbeitszone (bzw. teilweise einer Mischzone) zugewiesen werden kann und die Ausscheidung einer Wohnzone damit ausgeschlossen wird. Diese Konkretisierung beruht auch auf einer Auseinandersetzung mit der Lärm- und Erschliessungssituation.

Die Festlegungen im kantonalen Richtplan (als Siedlungsgebiet) bzw. im regionalen Richtplan (als Arbeitsplatz- bzw. Mischgebiet) lösen schliesslich noch keinen Anspruch auf Einzonung aus. Eine Einzonung (sowie die damit verbundene grundeigentümergebundene Freigabe zur Überbauung) lässt sich erst dann rechtfertigen, wenn nachgewiesen wird, dass das Gebiet auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird (vgl. Art. 15 Raumplanungsgesetz [SR 700]).

Zu Frage 6:

Gemäss kantonalem Richtplan (vgl. Pt. 2.2.3 b) stellen die Regionen die regionale Arbeitszonenbewirtschaftung nach Art. 30a Abs. 2 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) sicher und sorgen damit für eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen. Aufgrund dieser Vorgabe müssen die Regionen zuhanden des Kantons im Rahmen von Planungsverfahren im Zusammenhang mit Arbeitsplatzgebieten und Arbeitszonen Bericht erstatten. Bei dieser Berichterstattung sind die Regionen dazu aufgefordert, einen Überblick über ihre Arbeitszonen mit Angaben zu Flächen, Kapazitäten und Nutzungsvorgaben sowie zur aktuellen Nutzung vorzuweisen. Zudem sind bei einem entsprechenden Planungsgeschäft unter anderem folgende Fragen zu beantworten: Stehen anderweitige Reserven in der Region bzw. in den umliegenden Gemeinden zur Verfügung? Liegt die Fläche an einem für Arbeitsnutzungen geeigneten Ort? Ist eine zweckmässige Etappierung sichergestellt?

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat ist sich des angesprochenen Zielkonflikts bewusst. Der Kanton Zürich ist aufgrund seiner hohen Standortattraktivität und dem damit verbundenen knappen Raum an einem Punkt angelangt, an dem sich bei vielen Vorhaben verschiedenste Nutzungs- und Schutzinteressen widersprechen. Bei Vorhaben, bei denen sich solche Konflikte abzeichnen, muss deshalb stets eine Interessenabwägung erfolgen.

Der Regierungsrat sieht in der stetigen Weiterentwicklung von Methoden zur Interessenabwägung eine wichtige Aufgabe, um diesen Zielkonflikten begegnen zu können. Bereits in der letzten Legislatur hat er in den Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019 als Massnahme formuliert, Lösungsmöglichkeiten zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen in der raumplanerischen Interessenabwägung weiterzuentwickeln (RRZ 7.1c). In diesem Rahmen hat die Baudirektionen Methoden entwickelt, die laufend angewendet und weiterentwickelt werden. Vorhandene Interessen müssen identifiziert, dokumentiert, bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Häufig kann eine solche Abwägung auch zu einer Anpassung des ursprünglichen Vorhabens führen. Der Entscheid liegt jeweils bei der verfahrensleitenden Behörde, wobei nach- und nebengeordnete Planungsträger anzuhören sind und deren Interessen in die Bewertung und Abwägung einfließen müssen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli