

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 249/2018

Sitzung vom 14. November 2018

1085. Anfrage (Hat unsere Raumplanung versagt?)

Die Kantonsräte Hans-Jakob Boesch, Zürich, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Stefan Schmid, Niederglatt, haben am 27. August 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton hat sich im Richtplan und im Raumordnungskonzept zum Ziel gesetzt, dass künftig 80% des Bevölkerungswachstums auf die Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften entfallen sollen. Hierfür wird eine Siedlungsentwicklung nach innen angestrebt. In der Antwort auf die Anfrage «Nutzungsdichte in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften» (99/2018) zeigt der Regierungsrat auf, mit welchen Instrumenten er dieses raumplanerische Ziel zu erreichen gedenkt.

Verschiedene Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, zumindest aus gesamtschweizerischer Optik, dass die Zahl der Wohnungen in der Peripherie stark wächst, während die Entwicklung in den Zentren und den Agglomerationen eher als verhalten beurteilt werden muss.

So heisst es in der «NZZ» vom 25. April im Artikel: «Noch mehr Tempo im Mietwohnungsbau. Die Überproduktion von Mietwohnungen in der Schweiz hält an – die Marktmieten dürften damit verstärkt unter Druck kommen»: «Die neuen Wohnungen stehen auch teilweise am falschen Ort (...). Es wird also teilweise dort gebaut, wo bereits relativ hohe Leerstände zu verzeichnen sind – was mit der Verfügbarkeit von Bauland zusammenhängt.» Und weiter: «Das heisst allerdings nicht, dass es nicht weiterhin Orte geben wird, wo Wohnraum knapp bleibt, wie beispielsweise Genf, Zürich, Basel oder Zug.»

Der Kanton Zürich ist hierbei leider keine Ausnahme. So ist vom kantonalen Amt für Raumentwicklung zu hören, dass es insbesondere in der Stadt Zürich eigentlich genügend Platz für mehr Wohnungen geben würde, die Stadt aber ganz bewusst eine höhere Ausnutzung unterbinde.

Wir bitten daher den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung im Kanton Zürich?
Kann das raumplanerische Ziel einer Verdichtung erreicht werden?
2. Wie hat sich die Bevölkerung und Anzahl der Wohnungen bzw. der Wohnfläche in den vergangenen 10 Jahren relativ und absolut entwickelt? Bitte um tabellarische Auflistung wie folgt: Stadt Zürich, Stadt Winterthur, restliche Stadtlandschaft, urbane Wohnlandschaft, Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft, Naturlandschaft.

3. Stimmt die Aussage des kantonalen Amtes für Raumentwicklung, dass gewisse Gemeinden, wie die Stadt Zürich, eigentlich genügend Platz für mehr Wohnungen hätten, sie aber ganz bewusst eine höhere Ausnutzung unterbinden würden? Falls ja, was sind die Gründe hierfür und was unternimmt die Baudirektion bzw. der Regierungsrat dagegen?
4. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die von ihm angewendeten Instrumente greifen? Oder müsste er die Gemeinden, insbesondere die Städte und Agglomerationen, stärker in die Pflicht nehmen, damit diese ihren Beitrag zur Verdichtung und zur Begrenzung der Zersiedelung auch tatsächlich leisten?
5. Wie wirkt sich die teilweise nicht sehr eigentümergefreundliche Reglungsdichte in den Stadtlandschaften auf die Investitionsbereitschaft von privaten Bauherren aus?
6. Was gedenkt der Regierungsrat zu tun, um die Wohnbautätigkeit in den Stadtlandschaften zu verstärken? Wie können gerade in diesen Gebieten investitionshemmende Regelungen beseitigt oder zumindest gemildert werden?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Jakob Boesch, Zürich, Josef Wiederkehr, Dietikon, und Stefan Schmid, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

In den vergangenen Jahren war im Kanton Zürich wie auch in den Nachbarkantonen ein starkes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Gleichzeitig unterliegen die Bedürfnisse der Bevölkerung und die Anforderungen der Wirtschaft einem steten Wandel. Diese Entwicklungen haben in der Summe zu einer zunehmenden Nachfrage nach Wohnraum und nach Flächen zum Arbeiten sowie für Bildung und Freizeit geführt. In der Folge hat aber auch das Bedürfnis zugenommen, das Kulturland und naturnahe Landschaften zu erhalten sowie identitätsstiftende Bauten und Ortsbilder zu bewahren.

Die Instrumente der Raumplanung ermöglichen es, diese unterschiedlichen Anforderungen an den Raum bestmöglich aufeinander abzustimmen. Das als Bestandteil des kantonalen Richtplans festgesetzte Raumordnungskonzept bildet dabei den übergeordneten Orientierungsrahmen. Umfang und Lage des Siedlungsgebiets sind ebenfalls im kantonalen Richtplan festgelegt. Die regionalen Richtpläne ergänzen und präzisieren die kantonalen Vorgaben, die schliesslich mit den kommunalen Planungsinstrumenten grundeigentümergeverbindlich umgesetzt werden.

Zu Frage 1:

Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept sollen 80% des Bevölkerungswachstums auf die Handlungsräume Stadtlandschaft und urbane Wohnlandschaft entfallen. Diese Zielvorgabe weicht nicht grundlegend von der heute bestehenden Bevölkerungsverteilung ab. Um das Ziel erreichen zu können, ist aber eine graduelle Korrektur gegenüber der bisherigen Entwicklung erforderlich. Dies verlangt von allen Beteiligten entsprechende Anstrengungen. Damit kann sichergestellt werden, dass das Bevölkerungswachstum vor allem dort erfolgt, wo die benötigten Infrastrukturen entweder bereits vorhanden sind oder vergleichsweise kostengünstig erweitert werden können und wo die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gewährleistet werden kann.

Zur angemessenen Nutzungsdichte in den Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften hat sich der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 99/2018 betreffend Nutzungsdichte in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften geäussert. Die Verdichtung der baulichen Strukturen ist dabei nicht ein allgemeines Ziel der Raumplanung. Die richtige, auf den jeweiligen Ort abgestimmte Lösung ist im Einzelfall zu beurteilen und kann je nach Situation im Erhalt bestehender Quartiere, in der Weiterentwicklung des Bestehenden oder in einer intensiveren Nutzung bereits überbauter Flächen bestehen. Die Nachverdichtung von Quartieren ist vor allem dort angezeigt, wo ohnehin Sanierungsbedarf besteht, sowie an Lagen, die gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen sind. Dieses Ziel kann erreicht werden.

Zu Frage 2:

Eine Auswertung der Verteilung der Zürcher Wohnbevölkerung auf die Handlungsräume gemäss kantonalem Raumordnungskonzept ergibt, dass 46% der Bevölkerung auf den Handlungsraum Stadtlandschaft und 31% auf die urbane Wohnlandschaft entfallen. Auf die drei ländlichen Handlungsräume (Landschaft unter Druck, Kultur- und Naturlandschaft) entfallen somit rund 23% der Einwohnerinnen und Einwohner (Stand Ende 2016).

An dieser Verteilung hat sich in den vergangenen zehn Jahren nur wenig geändert. Insgesamt hat die Wohnbevölkerung im Kanton Zürich in diesem Zeitraum um 14,5% zugenommen. Auf die Stadt Zürich entfiel mit einem Zuwachs von 16,5% ein leicht überproportionaler Anteil der Bevölkerungszunahme. Der Anteil der Stadt Zürich an der kantonalen Gesamtbevölkerung ist daher von 26,1% (Stand Ende 2006) auf 26,6% angestiegen. Die grösste relative Bevölkerungszunahme wurde mit einem Anstieg von 22,1% im übrigen Gebiet der Stadtlandschaft (ohne Städte Zürich und Winterthur) verzeichnet. Dieses umfasst vor allem die Regionen Glattal und Limmattal.

Im Betrachtungszeitraum haben auch die Zahl der Wohnungen sowie die Wohnfläche zugenommen, wobei, über das ganze Kantonsgebiet betrachtet, die Zunahme der Wohnfläche mit 19,4% grösser ausfiel als die Zunahme der Wohnungszahl (12,2%). Dies deutet darauf hin, dass im Zuge der baulichen Erneuerung des Wohnungsbestandes vergleichsweise kleine Altwohnungen durch grössere Neubauwohnungen ersetzt worden sind.

Die Entwicklung der Wohnbevölkerung, der Anzahl Wohnungen und der Wohnfläche über die vergangenen zehn Jahre kann den nachstehenden Tabellen entnommen werden.

Wohnbevölkerung (Anzahl Personen)	Stand 2006	Stand 2016	Zunahme absolut	Zunahme in Prozenten
Stadtlandschaft	587 870	693 177	105 307	17,9%
– Stadt Zürich	344 241	401 144	56 903	16,5%
– Stadt Winterthur	94 015	109 377	15 362	16,3%
– übriges Gebiet	149 614	182 656	33 042	22,1%
Urbane Wohnlandschaft	421 054	461 644	40 590	9,6%
Landschaft unter Druck	187 788	220 482	32 694	17,4%
Kultur- und Naturlandschaft	121 770	133 882	12 112	9,9%
Kanton Zürich	1 318 482	1 509 185	190 703	14,5%

Anzahl Wohnungen	Stand 2006	Stand 2016	Zunahme absolut	Zunahme in Prozenten
Stadtlandschaft	324 298	362 544	38 246	11,8%
– Stadt Zürich	203 384	220 940	17 556	8,6%
– Stadt Winterthur	47 212	54 082	6 870	14,6%
– übriges Gebiet	73 702	87 522	13 820	18,8%
Urbane Wohnlandschaft	192 952	209 708	16 756	8,7%
Landschaft unter Druck	81 213	97 170	15 957	19,6%
Kultur- und Naturlandschaft	52 408	60 991	8 583	16,4%
Kanton Zürich	650 871	730 413	79 542	12,2%

Wohnfläche (in 1000 m²)	Stand 2006	Stand 2016	Zunahme absolut	Zunahme in Prozenten
Stadtlandschaft	28 468	33 249	4 781	16,8%
– Stadt Zürich	17 063	19 276	2 213	13,0%
– Stadt Winterthur	4 455	5 388	932	20,9%
– übriges Gebiet	6 950	8 586	1 636	23,5%
Urbane Wohnlandschaft	19 885	23 846	3 962	19,9%
Landschaft unter Druck	8 998	11 164	2 165	24,1%
Kultur- und Naturlandschaft	5 862	7 187	1 324	22,6%
Kanton Zürich	63 214	75 446	12 233	19,4%

Zu Frage 3:

Die Stadt Zürich weist, rein rechnerisch betrachtet, bereits auf Grundlage der geltenden Bau- und Zonenordnung genügend Potenzial auf, um das in den nächsten Jahren erwartete Bevölkerungswachstum in den bestehenden Bauzonen aufnehmen zu können. Die erfolgreiche Verwirklichung dieses Potenzials ist jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe. Gerade in städtischen, weitgehend überbauten Gebieten bestehen vielfältige Interessen und Abhängigkeiten, denen Rechnung zu tragen ist, damit bestehende Qualitäten erhalten bleiben und neue Stadträume mit guter Qualität geschaffen werden können.

Zudem hat die Stadt Zürich gemäss kantonalem Raumordnungskonzept einen überproportionalen Anteil des künftigen Bevölkerungswachstums aufzunehmen. Dazu sind die Voraussetzungen für eine zusätzliche Verdichtung an dafür geeigneten Lagen zu schaffen. Die Stadt Zürich hat dieses zusätzliche Verdichtungspotenzial bisher nicht grundeigentümerverbindlich in der Bau- und Zonenordnung festgesetzt. Sie will die zusätzlichen Verdichtungsmöglichkeiten unter anderem über das Instrument der Sondernutzungsplanung und unter Inanspruchnahme der erwarteten Regelung des Mehrwertausgleichs für die Auf- und Umzonung von Bauzonen schaffen. Dieser soll zur Finanzierung der erforderlichen Freiflächen und Infrastrukturmassnahmen beitragen.

Im September 2018 hat die Stadt Zürich den Entwurf des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen öffentlich aufgelegt. Der kommunale Richtplan konkretisiert die Vorgaben des regionalen Richtplans und legt fest, in welchen Gebieten eine bauliche Entwicklung über das derzeit geltende Mass der Bau- und Zonenordnung hinaus ermöglicht werden soll. Die künftige Entwicklung wird damit gezielt an dafür besonders geeignete Lagen gelenkt. Der kommunale Richtplan zeigt auch auf, welche zusätzlichen öffentlichen Bauten und Anlagen benötigt werden und wo Freiräume für die Erholung zu sichern sind.

Zu Frage 4:

Die Steuerung der räumlichen Entwicklung ist eine langfristige Aufgabe, die einerseits ein klares Ziel und andererseits Durchhaltewillen bei der Umsetzung erfordert. Das Ziel ist durch das kürzlich revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes (SR 700) sowie durch den kantonalen Richtplan und das darin enthaltene Raumordnungskonzept vorgegeben. Eine räumliche Konkretisierung der Zielvorgaben erfolgt sodann durch die regionalen Richtpläne und Raumordnungskonzepte und durch kommunale Planungen.

Das Amt für Raumentwicklung ist mit den Gemeinden und regionalen Planungsverbänden in einem regelmässigen fachlichen Austausch. Der Kanton unterstützt die Gemeinden unter anderem durch Beratung, aber auch mit der Erarbeitung geeigneter Instrumente wie dem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, Vorlage 5434). Gemäss Vorlage des Regierungsrates soll das MAG die Gemeinden sowohl beim Abtausch von Bauzonen über Gemeindegrenzen hinweg als auch bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufzoning und Nutzungsintensivierung bestehender Bauzonen unterstützen.

Der Kanton unterstützt die beabsichtigte räumliche Entwicklung auch mit dem gezielten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, namentlich mit der Weiterentwicklung der Zürcher S-Bahn und mit dem Bau von Stadtbahnen in den Stadtlandschaften Glattal (in Betrieb) und Limmattal (im Bau). Die Stadtbahnen schaffen ein verbessertes Angebot im öffentlichen Verkehr und ermöglichen – im Zusammenspiel mit der darauf abgestimmten Neuorganisation des Strassennetzes – eine massgebliche Aufwertung zentraler Strassenräume und Plätze.

Die Planungen der Gemeinden und Regionen haben den Vorgaben von Bund und Kanton zu entsprechen. Die regionalen Richtpläne werden durch den Regierungsrat festgelegt. Änderungen an Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen sind gemäss § 89 des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) der Baudirektion zur Genehmigung einzureichen. Damit wird sichergestellt, dass die Nutzungsplanung der Gemeinden den übergeordneten Festlegungen von Bund, Kanton und Regionen Rechnung trägt.

Zu Frage 5:

Eine zu hohe Regelungsdichte behindert die Initiative der privaten Akteurinnen und Akteure und erschwert die Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand. Es ist daher ein erstrebenswertes Ziel, die Regelungsdichte möglichst gering zu halten.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass es im Bereich des Wohnungsbaus, trotz bestehender Regelungsdichte, zu keinem Einbruch gekommen ist. So hat der Wohnungsbestand im Kanton Zürich laufend zugenommen und nimmt auch weiterhin zu. In der Zehn-Jahres-Periode 1986 bis 1995 wurden jährlich 5640 Wohnungen neu erstellt. In der Periode 1996 bis 2005 waren es jährlich 6747 Wohnungen und in der Periode 2006 bis 2015 wurden jährlich 8629 Wohnungen neu erstellt. In diesen Zahlen nicht enthalten sind die Wohnungen, die im gleichen Zeitraum saniert und baulich auf den neusten Stand gebracht wurden.

Zu Frage 6:

Die massgebenden Gesetze und Verordnungen gelten im gesamten Kantonsgebiet gleichermassen. Die grössere Komplexität der Fragestellungen, mit der viele Bauvorhaben in dicht überbauten Gebieten sowie namentlich auch im Handlungsraum Stadtlandschaft konfrontiert sind, ist Ergebnis der grösseren Zahl an Beteiligten und vom Vorhaben Betroffenen, deren Interessen zu berücksichtigen sind.

Zu möglichen rechtlichen Hemmnissen, welche einer gezielten Verdichtung in den bestehenden Bauzonen entgegenstehen, hat sich der Regierungsrat im Bericht zum Postulat KR-Nr. 199/2011 betreffend Strategie innere Verdichtung geäussert (Vorlage 5027). Die Abklärungen ergaben, dass das geltende Planungs- und Baurecht im Kanton Zürich grundsätzlich ein genügendes Instrumentarium für die Innenentwicklung bereithält. In einigen Teilbereichen wurde jedoch Handlungsbedarf im Hinblick auf die Verbesserung der rechtlichen Grundlagen erkannt.

So ist die Erschliessung von Grundstücken bisher in drei separaten Erlassen geregelt, die ungenügend auf die Siedlungsentwicklung nach innen ausgerichtet sind. Um dies zu ändern, soll die Zahl der zulässigen Wohneinheiten gegenüber den geltenden Vorgaben erhöht werden. Zudem sollen die drei Regelungswerke zu einem einzigen Erlass, der Erschliessungsverordnung, zusammengeführt werden, wodurch eine Vereinfachung und Verschlanung des Regelwerks erreicht werden kann. Der Erlass ist noch in dieser Legislaturperiode vorgesehen.

Eine weitere Massnahme betrifft die Überarbeitung der Schattenwurfregelung für Hochhäuser, mit der die heutige starre Regelung flexibilisiert werden soll. Dadurch kann der Bau von Hochhäusern an geeigneten Lagen erleichtert werden.

Das Planen und Bauen in den vom nächtlichen Fluglärm betroffenen Gemeinden war bisher stark eingeschränkt. Der Kanton Zürich hat sich deshalb bei den zuständigen Bundesstellen für eine zeitgemässe Anpassung der Lärmschutz-Verordnung eingesetzt. Seit Anfang 2015 können nun in der Flughafenregion auch bisher nicht erschlossene Gebiete in Bauzonen erschlossen und überbaut werden. Dies trägt zu einer haushälterischen Bodennutzung und einer verbesserten Nutzung von bereits bestehenden Infrastrukturen bei.

Ein Überblick über die verschiedenen Massnahmen zur Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen kann auch dem Raumplanungsbericht 2017 (Vorlage 5470) entnommen werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli