

Sitzung vom 21. Oktober 2015

**965. Anfrage (Verhinderung von strukturellen Entwicklungen durch Raumordnungskonzept ROK ZH)**

Kantonsrat Jörg Kündig und Kantonsrätin Elisabeth Pflughaupt, Gossau, haben am 6. Juli 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Nach der Verabschiedung des Kantonalen Richtplanes finden derzeit in den verschiedenen Planungsregionen im Kanton Zürich Präsentationen durch die Vertreter des Amtes für Raumentwicklung statt. Schwergewicht in diesen Präsentationen ist die 80/20 Regelung des kantonalen Raumordnungskonzeptes.

Ausserdem werden derzeit die überarbeitenden Bau- und Zonenordnungen von verschiedenen Gemeinden und Städten vorgeprüft. Auch hier dominiert die obengenannte 80/20 Regelung die Rückmeldungen. Diese Regel wird also die künftige räumliche Entwicklung des Kantons Zürich dominieren.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Der Regierungsrat hat im Vorgang zur Festsetzung des Kantonalen Richtplanes mit allen Gemeinden Gespräche geführt und schriftlich Einzonungs- und Entwicklungsmöglichkeiten zugesichert. Jetzt zeigt es sich, dass diese Zusicherungen offenbar nicht mehr gültig sind. Wie beurteilt der Regierungsrat seine Verlässlichkeit im Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung des Kantons Zürich?
2. Ist es richtig, dass der Regierungsrat das künftige regionale Wachstum hauptsächlich nur noch in den «Stadtlandschaften» und «Urbanen Wohnlandschaften» vorsieht und in allen anderen Handlungsräumen keine Entwicklung mehr vorgesehen ist?
3. Ist es richtig, dass die anderen 3 Handlungsräume «Landschaft unter Druck», «Kulturlandschaft» und «Naturlandschaft» ohne klaren Kriterienkatalog undifferenziert und pauschal von den künftigen Entwicklungsprozessen ausgeschlossen werden sollen?
4. Die 5 Handlungsräume sind in den verschiedenen Planungsregionen in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden. Welche Regionen sollen nach der Meinung des Regierungsrats die Hauptträger des Wachstums sein, wo ist kein Wachstum mehr erwünscht?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Kündig und Elisabeth Pflugshaupt, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Bei der Vorprüfung und Genehmigung kommunaler Bau- und Zonenordnungen sind die massgeblichen gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton zu beachten. Gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) haben Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe und Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Die Planungen sind zudem neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen (§ 9 Abs. 2 PBG). Es sind somit zwingend auch die neuen Bestimmungen des seit dem 1. Mai 2014 in Kraft befindlichen revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) sowie die Festlegungen des gesamthaft überprüften kantonalen Richtplans zu berücksichtigen.

Zu Frage 1:

Das kartografisch ausgewiesene Siedlungsgebiet umfasst rund 30 000 ha bzw. 17% der Kantonsfläche. Mit dem Raumplanungsbericht 2009 wurde dargelegt, dass mit den rechtskräftigen Bauzonen ausreichende Reserven zur Verfügung stehen oder im bestehenden Siedlungsgebiet noch geschaffen werden können, um den Bedarf für absehbare Zeit zu decken. Der Umfang des Siedlungsgebiets ist damit grundsätzlich nicht zu vergrössern. Optimierungen sollen jedoch möglich sein, soweit diese mit den Stossrichtungen des kantonalen Raumordnungskonzepts vereinbar sind.

Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans wurde das in der Richtplankarte bezeichnete Siedlungsgebiet einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Die systematische Analyse und Bewertung der Ausgangslage führten zu zahlreichen Anpassungen und Optimierungen des Siedlungsgebiets.

Viele der im Zuge des Mitwirkungsverfahrens eingereichten Anträge der nachgeordneten Planungsträger bezogen sich auf die Ausscheidung von zusätzlichem Siedlungsgebiet. Dies hat die Baudirektion bewogen, das direkte Gespräch mit den Gemeinden zu suchen. An den 2010 und 2011 durchgeführten Gemeindekonferenzen haben rund 100 Gemeinden teilgenommen und ihre Anträge erläutert, was in der Folge zu weiteren Anpassungen des Siedlungsgebiets geführt hat.

Dabei konnte nicht allen Anträgen auf Erweiterung des Siedlungsgebiets entsprochen werden. Bei Fällen, in denen die Anträge aus fachlicher Sicht nicht zweckmässig erschienen, wurde den Gemeinden empfohlen,

von weiteren Vertiefungen abzusehen. Vielfach konnten jedoch offene Fragen geklärt und zukunftsfähige Lösungen innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets gefunden werden.

Die im Zuge des Mitwirkungsverfahrens eingereichten Anträge, die sich auf eine Anpassung des Siedlungsgebiets bezogen, wurden auf einer Arbeitskarte erfasst. Die im Rahmen der Gemeindekonferenzen getroffenen Beschlüsse wurden zudem in einer Aktennotiz schriftlich festgehalten. Die Richtplankarte wurde entsprechend diesen Beschlüssen nachgeführt. Darüber hinaus sind den Gemeinden keine weitergehenden Zusicherungen abgegeben worden.

Gestützt auf diese umfangreichen Vorarbeiten im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans, setzte der Kantonsrat diesen am 18. März 2014 gemäss der bereinigten Vorlage fest. Am 29. April 2015 genehmigte der Bundesrat den Richtplan und erklärte ihn damit auch für den Bund und die Nachbarkantone verbindlich. Die Verlässlichkeit des Regierungsrates in Fragen der Raumplanung war dabei stets gewährleistet.

Zu Fragen 2–4:

Der Kantonsrat hat mit dem kantonalen Richtplan auch das kantonale Raumordnungskonzept festgesetzt. Inhaltlich erfüllt der Richtplan damit als einer der ersten in der Schweiz alle Anforderungen, die sich aus dem revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetz ergeben.

Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept soll der Vielfalt der räumlichen Strukturen und den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Aufgaben und Prioritäten der Teilräume bei der künftigen Entwicklung des Kantons Rechnung getragen werden. Im Vordergrund steht die Stärkung der sich ergänzenden Qualitäten von städtischen und ländlichen Räumen.

Das Erscheinungsbild eines Gebiets wird wesentlich durch das Verhältnis von bebautem Raum (Siedlung) und unbebautem Raum (Landschaft) geprägt. Von Bedeutung ist dabei, welche Dynamik in den Bereichen Wohnen und Arbeiten angestrebt wird (Quantität) und ob eher Aufwertungsmassnahmen oder der Erhalt bestehender Qualitäten im Vordergrund stehen (Qualität). Anhand dieser zwei Dimensionen der Entwicklung werden im kantonalen Richtplan fünf Handlungsräume unterschieden: Stadtlandschaft, urbane Wohnlandschaft, Landschaft unter Druck, Kulturlandschaft und Naturlandschaft.

Das kantonale Raumordnungskonzept gibt dabei vor, dass mindestens 80% des künftigen Bevölkerungswachstums auf die besonders gut erschlossenen Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften entfallen soll (vgl. Pt. 1.3 des kantonalen Richtplans). Die Handlungsräume Land-

schaft unter Druck, Kulturlandschaft und Naturlandschaft sollen demnach rund 20% des Wachstums aufnehmen und haben somit einen angemessenen Spielraum für ihre Weiterentwicklung.

Die neuen übergeordneten Vorgaben (insbesondere Art. 8a und 15 RPG sowie Pt. 2.2.2 und Pt. 2.2.3 c Abs. 5 des kantonalen Richtplans) machen zudem deutlich, dass zukünftig im ganzen Kantonsgebiet die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund steht. Kanton, Regionen und Gemeinden sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf diese Zielsetzung auszurichten.

Bei der Beurteilung von kommunalen Bau- und Zonenordnungen durch das Amt für Raumentwicklung stehen somit folgende Leitfragen im Vordergrund:

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

Die zentrale Herausforderung der künftigen Raumentwicklung liegt in der Siedlungsentwicklung nach innen. Einzonungen werden in Zukunft die Ausnahme darstellen, unabhängig vom Handlungsraum gemäss Raumordnungskonzept. Auch die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan ist hierfür nicht hinreichend. Künftig wird Land regelmässig nur dann einer Bauzone zugewiesen werden können, wenn dies auch bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen gerechtfertigt erscheint (vgl. Art. 15 Abs. 4 Bst. b RPG).

Gemäss kantonalem Richtplan (Pt. 2.2.3 c Abs. 5) ist dabei wie folgt vorzugehen:

«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 Aufzoning 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.»

Die Gemeinden stehen bei der Gestaltung ihrer räumlichen Entwicklung und bei der Umsetzung der neuen Vorgaben vor grossen Herausforderungen. Umso wichtiger ist es, frühzeitig die Anforderungen an kommunale Richt- und Nutzungspläne zu kennen, damit sie genehmigungsfähig sind und die Planungsarbeiten auf kommunaler Ebene gezielt angegangen werden können. Vor diesem Hintergrund bietet die Baudirektion den Gemeinden die Möglichkeit, mit den zuständigen Mitarbeitenden des Amtes für Raumentwicklung ein Gespräch zur Ortsplanung zu führen. Dieses kann am Anfang der Planung oder aber auch als Standortbestimmung bei bereits laufenden Planungsprozessen genutzt werden und unterstützt die Gemeinden auf dem Weg zu einer genehmigungsfähigen Ortsplanung.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:  
**Hösli**