

Sitzung vom 22. April 2020

391. Anfrage (Auswirkungen der Zuwanderung auf den Lebensraum, insbesondere auf Landschaft, Wohnraum und Verkehr im Kanton Zürich)

Kantonsrätin Daniela Rinderknecht, Wallisellen, und Kantonsrat Hans Egli, Steinmaur, haben am 3. Februar 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Ende 2009 lebten 1,34 Mio. Menschen im Kanton Zürich.

Ende Jahr 2019 sind es 1,53 Mio. (ca. plus 11%).

Aufgrund der verschiedenen Bevölkerungsstatistiken (Bevölkerungszahl, Geburtenrate, Anteil Ausländer etc.) des Kantons Zürich, lässt sich daraus schliessen, dass die Zuwanderung von Menschen aus anderen Ländern der grösste Faktor für das stetig steigende Bevölkerungswachstum ist.

Dies spüren die Zürcherinnen und Zürcher, nebst dem Arbeitsmarkt und der Bildung, hauptsächlich in folgenden Bereichen:

- Raumplanung / Landwirtschaft: Immer mehr Fruchtfolgeflächen werden für die Erstellung von öffentlichen Bauten und Anlagen beansprucht. Kulturland der produzierenden Landwirtschaft müssen Infrastrukturen oder Naherholungszonen und Blumenwiesen für die städtische Bevölkerung weichen. Die ländlichen Gebiete weichen immer mehr städtischen Überbauungen, was auch direkten Einfluss auf die Biodiversität und die Ökologie hat.
- Wohnen: In städtischen Regionen und der Agglomeration wird der Wohnraum knapp oder für Familien schlicht nicht mehr bezahlbar. Eigentum wird für Familien der Mittelschicht praktisch unmöglich. Durch das verdichtete Bauen wohnen immer mehr Menschen auf engem Raum, was die bestehende Infrastruktur zusätzlich belastet.
- Verkehr: Die Verkehrsinfrastruktur kommt an ihre Grenzen und ist vor allem in städtischen Gebieten bereits überlastet.
- Öffentliche Dienste: Abfall, Wasser und Energie – der Bedarf an mehr Energie, an die Wasserversorgung und die Entsorgung steigt stetig. Ebenso steigt der kantonale Verwaltungsaufwand in den entsprechenden Bereichen.

Der Regierungsrat wird gebeten folgende Fragestellungen zu beantworten:

1. Welche Auswirkungen hat die jährliche Zuwanderung auf folgende Bereiche gemäss obigen Ausführungen:
 - a. Raumplanung/Landschaft/Biodiversität
 - b. Wohnraum;
 - c. Verkehr;
 - d. Öffentliche Dienste
2. Wie sieht die prognostizierte Einwohnerzahl für den Kanton Zürich in 10 Jahren aus und wie hoch ist die maximale Einwohnerzahl des Kantons Zürich aus Sicht des Regierungsrates?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniela Rinderknecht, Wallisellen, und Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich ist attraktiv. In den letzten Jahren hat er ein kontinuierliches Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum erfahren. Das zeigen auch die neusten Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung. 2019 hat die Bevölkerung des Kantons Zürich um rund 19600 auf 1 536 400 Personen zugenommen. Etwa 70% des Bevölkerungswachstums sind auf die Zuwanderung aus dem Inland und Ausland zurückzuführen. Die Zuwanderung aus dem Ausland bildet mit 50 Prozentpunkten den Hauptanteil des Wanderungsgewinns im Vergleich zur Zuwanderung aus dem Inland mit 20 Prozentpunkten. Die verbleibenden 30% trägt der Geburtenüberschuss zum Bevölkerungswachstum bei.

Wichtige politische Rahmenbedingungen für die Zuwanderung aus dem Ausland bilden die in der Schweiz gültige Niederlassungsfreiheit und das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sowie der Europäischen Freihandelsassoziation. Die Regelung der Einwanderungsbestimmungen in die Schweiz ist Aufgabe des Bundes. Weder der Regierungsrat noch der Kantonsrat können darüber entscheiden, wie viel Zuwanderung im Kanton Zürich stattfinden soll.

Die Zuwanderung ist für den Kanton Zürich nichts Neues. In den vergangenen Jahren hat sie sich jedoch verändert. Es sind zunehmend hochqualifizierte Arbeitskräfte, die das gegenwärtige Bild der Migration bestimmen. Die Ursache ist ein grundlegender wirtschaftlicher Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, der noch immer anhält. Die Immigration erlaubt der Zürcher Wirtschaft, auf ein grosses Angebot an qualifizierten Fachkräften zuzugreifen und

so von den Chancen des Wachstums profitieren zu können. Diese liegen in einer erhöhten internationalen Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich als Wirtschaftsstandort und damit in der Möglichkeit, den Wohlstand zu mehren. Die einheimische Bevölkerung profitiert davon, dass die Lebensqualität einen wichtigen Standortfaktor bildet und aktiv gefördert wird. Durch die Zuwanderung wird die demografische Alterung gemildert, Sozialwerke und die Steuerzahlenden werden tendenziell entlastet und die sozialen Ungleichgewichte nehmen eher ab.

Die Zuwanderung stellt eine Herausforderung dar, sie bietet aber auch vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft und Gesellschaft Zürichs. Ihre Wirkung hängt davon ab, wie die mit ihr verbundenen Entwicklungen in den verschiedenen Politikbereichen bewältigt werden.

Zu Frage 1:

a. Raumplanung/Landwirtschaft/Biodiversität

Die Raumplanung dient in erster Linie der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens. Diese Ziele werden unabhängig davon verfolgt, ob ein Zuwachs, eine Stagnation oder gar ein Rückgang der Bevölkerungszahl zu verzeichnen ist. Eine weitere Aufgabe der Raumplanung ist die geordnete Besiedlung des Landes. Um die Landschaft zu schützen, die Vielfalt zu bewahren und die vorhandene Infrastruktur möglichst optimal auszunutzen, soll der Bevölkerungszuwachs insbesondere in die bereits heute dicht besiedelten und gut erschlossenen Gebiete gelenkt werden. Entsprechend hält der kantonale Richtplan als Vorgabe fest, dass 80% des künftigen Bevölkerungswachstums auf die beiden urbanen Handlungsräume «Stadtlandschaft» und «urbane Wohnlandschaft» entfallen sollen. Die neuesten Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung in den Regionen und Gemeinden des Kantons Zürich zeigen, dass die raumplanerischen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, denn die Städte nehmen den grössten Anteil der zusätzlichen Wohnbevölkerung auf.

Neben der haushälterischen Nutzung des Bodens gehört auch die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet zu den Grundaufgaben der Raumplanung. Im Richtplan wird dazu das Siedlungsgebiet verbindlich festgelegt. Es bezeichnet jene Bereiche, die bereits heute weitgehend überbaut sind oder voraussichtlich innert 20 bis 25 Jahren benötigt werden. Das Siedlungsgebiet im Kanton Zürich umfasst rund 30 000 ha. Das entspricht 17% der Kantonsfläche. Die Gemeinden können nur innerhalb dieses Siedlungsgebiets ihre Bauzonen ausscheiden. Damit ist das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt und die Landschaft vor einer weiteren Zersiedelung weitgehend geschützt.

Es werden aber auch ausserhalb des Siedlungsgebiets Bauten und Anlagen errichtet. Einerseits handelt es sich um Infrastrukturbauten, die aufgrund ihrer Standortgebundenheit nicht innerhalb des Siedlungsge-

biets liegen können. Sie werden erst nach einer umfassenden Standort-
suche und Interessenabwägung errichtet. Andererseits handelt es sich um
vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Bauten. Die immer grösseren
Dimensionen von Ställen, Remisen oder Verarbeitungsgebäuden mit
ihrem Umschwung und Lagerplätzen führen zu einer Beeinträchtigung
des Landschaftsbildes. Der rechtliche Rahmen für das Bauen ausserhalb
der Bauzone wird durch den Bund vorgegeben. Der Kanton Zürich legt
in seiner Bewilligungspraxis grossen Wert auf eine landschaftsverträgliche
Einordnung, anspruchsvolle Gestaltung sowie auf die Schonung nat-
ürlich gewachsener Böden.

Besonders wertvolle ackerfähige Landwirtschaftsflächen, die soge-
nannten Fruchtfolgeflächen, sind durch den Sachplan Fruchtfolgeflächen
des Bundes geschützt. Dadurch bleibt der Umfang der für die Ernäh-
rungssicherheit der Bevölkerung in Krisenzeiten wichtigen Böden im
heutigen Umfang gesichert. Der Kanton Zürich hat Fruchtfolgeflächen
in einem Mindestumfang von 44 400 ha zu sichern. Das entspricht rund
25% der Kantonsfläche. Sie dürfen nur bei flächengleicher Kompensation
überbaut werden, d. h., wenn anderswo eine Fläche derselben Grösse und
Qualität geschaffen wird. Die Bautätigkeit ausserhalb des Siedlungsge-
biets führt deshalb nicht zu einer Verkleinerung der Fruchtfolgeflächen.

Neben den Fruchtfolgeflächen werden weitere Flächen durch raumpl-
anerische oder gesetzliche Massnahmen geschützt, so unter anderem der
Wald, Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete. Dennoch ist
die Biodiversität gefährdet. In erster Linie führt das Bevölkerungswach-
stum zu steigenden Ansprüchen an den Raum und zu einer Gefährdung
der Biodiversität, in zweiter Linie aber auch die grundsätzlich gesteigerten
Bedürfnisse in Bezug auf Mobilität, Wohnen und Freizeitgestaltung.
Dies führt beispielsweise zu einem Ausbau der Infrastruktur und zu einer
stärkeren Nutzung von unbebauten Flächen. Ein weiterer wesentlicher
Gefährdungsfaktor für die Biodiversität besteht in der stetigen Intensiv-
ierung und Rationalisierung der Landwirtschaft. Die Herausforderun-
gen sind vielfältig und müssen mit einem umfassenden Ansatz und einer
breiten Palette an Massnahmen in Angriff genommen werden. Obwohl
das Bevölkerungswachstum eine entscheidende Rolle spielt, ist eine ein-
seitige Fokussierung auf die Zuwanderung zum Schutz der Biodiversität
nicht ausreichend.

b. Wohnraum

Insbesondere in den dynamischen, städtischen Handlungsräumen be-
steht die Sorge, dass die Zuwanderung von hochqualifizierten und gut-
verdienenden Ausländerinnen und Ausländern zu einem Verdrängungs-
prozess auf dem Wohnungsmarkt führen könnte. Das Bevölkerungswach-
stum ist aber nur ein Faktor für die Nachfrage nach Wohnraum. Ein

wichtiger Nachfragetreiber ist die Flächenbeanspruchung pro Person, die in den vergangenen Jahren in weiten Teilen des Kantons zugenommen hat. Neben der wirtschaftlichen Prosperität geht dies auf einen grundlegenden gesellschaftlichen Wandel zurück. Mit der Individualisierung der Gesellschaft wächst die Zahl der Haushalte, in denen nur eine oder zwei Personen leben. Der Anteil der Familienhaushalte geht zurück, was einen grösseren Flächenbedarf pro Person zur Folge hat.

Der Bedarf an Wohnraum ist jedoch nicht gleichzusetzen mit dem Bedarf an Boden. Einfamilienhäuser beanspruchen bei gleicher Wohnfläche mehr Boden als Mehrfamilienhäuser. Eine lockere Besiedlung zieht mehr und zugleich weniger intensiv genutzte Infrastrukturen wie Strassen nach sich. Die Raumplanung im Kanton Zürich verfolgt deshalb seit Jahren die Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen mit einer stärkeren Konzentration auf die urbanen Zentren. Die Standortbedürfnisse der neuen Zuwanderinnen und Zuwanderer haben in dieser Hinsicht sogar einen positiven Effekt auf die Raumentwicklung. Zuwandernde ziehen vor allem in zentrale, urbane Lagen und weisen eine vergleichsweise tiefe Einfamilienhausquote auf. Statt ins Grüne zieht es einen beachtlichen Teil der Zuwandernden in die städtischen Zentren.

Ein weiterer massgebender Antrieb für die Bautätigkeit im Kanton Zürich ist das wirtschaftliche Umfeld. Aufgrund der seit längerer Zeit anhaltenden tiefen Zinsen auf Bundesobligationen und anderen sicheren Geldanlagen investieren institutionelle Anleger einen zunehmenden Anteil ihrer Vermögen in Immobilien. Zu diesen Bauträgern gehören auch die Pensionskassen, die das Guthaben weiter Teile der Bevölkerung sicher und gewinnbringend anlegen müssen. Der ausgelöste Bauboom führt an einigen Orten zu einem Ungleichgewicht, in dem ein Überangebot an Immobilien und Wohnraum auf eine zu geringe Nachfrage stösst.

c. Verkehr

Zur Bewältigung der Mobilitätsnachfrage sind alle Verkehrsarten sachgerecht und aufeinander abgestimmt einzusetzen. Es ist zutreffend, dass zu den Hauptverkehrszeiten viele Strassenabschnitte sowie Korridore des öffentlichen Verkehrs stark ausgelastet oder sogar überlastet sind. Davon sind insbesondere die urbanen Zentren betroffen. Die Hauptursache für das erhöhte Verkehrsaufkommen in den Zentren ist nicht die höhere Bevölkerungsdichte, sondern der Pendler- und Freizeitverkehr des weniger dicht besiedelten Umlandes, der sich in den urbanen Zentren konzentriert.

Die Siedlungsentwicklung nach innen trägt zu einer Entlastung der Infrastruktur bei. In dicht besiedelten Gebieten wird der öffentliche Verkehr besser genutzt und kann attraktiver ausgestaltet werden. Kurze Wege zwischen Wohn-, Arbeits- und Freizeitorten entlasten die öffent-

lichen Verkehrsmittel und Strassen. Allgemein haben Haushalte in urbanen Gegenden deutlich weniger Autos als in ländlichen Gebieten. Die gewünschte Konzentration des Bevölkerungswachstums auf die urbanen Gebiete erfolgt somit auch in Anbetracht einer optimalen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur. Im kantonalen Richtplan wird vorgegeben, dass die Siedlungsstruktur auf den öffentlichen Verkehr auszurichten ist und dass dieser mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses übernehmen soll, der nicht auf den Fuss- oder Veloverkehr entfällt.

Bis 2030 muss im Kanton Zürich mit einer anhaltend hohen Verkehrsnachfrage gerechnet werden. Der auf die Zuwanderung zurückzuführende Verkehrszuwachs kann unter folgenden Annahmen abgeschätzt werden: Auf die Wohnbevölkerung des Kantons Zürich entfallen 80% des Gesamtverkehrs. Die Hälfte des Zuwachses dieser Wohnbevölkerung ist auf die Zuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen. Die erwartete Zunahme des gesamten Verkehrsaufkommens beträgt zwischen 2016 und 2030 im Mittel 1,44% im Jahr, wovon rein rechnerisch 40% oder rund 0,57 Prozentpunkte auf die Zuwanderung aus dem Ausland entfallen.

In dieser Rechnung wird die Verteilung des Verkehrszuwachses auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen ermittelt, nicht aber die eigentlichen Gründe für den Zuwachs. Neben dem Bevölkerungszuwachs führt vor allem das veränderte Mobilitäts- und Freizeitverhalten der Bevölkerung zu einer gestiegenen Verkehrsnachfrage. Entsprechend steigen die zurückgelegte Tagesstrecke pro Person und die Neuzulassungen von Motorfahrzeugen deutlich an. Zudem schlägt sich auch die Attraktivität des Kantons Zürich als Arbeitsort im Verkehrsaufkommen nieder. Pendlerinnen und Pendler mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich sind für 20% des Verkehrsaufkommens im Kantonsgebiet verantwortlich.

d. Öffentliche Dienste

Grundsätzlich führt das Bevölkerungswachstum zu einem gestiegenen Aufwand der öffentlichen Dienste. Einerseits wird dieser Mehraufwand durch die zusätzlichen Steuereinnahmen aufgefangen. Andererseits kann eine Art positiver Skaleneffekt ausgemacht werden, also eine deutliche Steigerung der Leistung bei nur geringem zusätzlichem Aufwand. So führt die durch den Bevölkerungszuwachs erhöhte Nachfrage zu einer überproportionalen Steigerung des Angebots, von der die gesamte Bevölkerung profitiert.

Eine effizientere Nutzung der Ressourcen wird zudem durch den technischen Fortschritt erzielt. So stieg der Gesamtenergiebedarf des Kantons Zürich in den letzten zehn Jahren trotz des Bevölkerungszuwachses nicht an. Die Energieversorgung blieb dabei zuverlässig und stabil. Die Wärmenachfrage hat aufgrund der Fortschritte bei der Energieeffizienz sowohl für Gebäude als auch für Industrie und Gewerbe abgenom-

men. Der Energiebedarf des Verkehrs und der Strombedarf nahmen in den letzten Jahren geringfügig zu. In diesen Bereichen war das Mengenwachstum grösser als die erreichten Effizienzgewinne.

Auch der kantonale Trinkwasserverbrauch ist trotz Bevölkerungswachstum in den letzten 30 Jahren leicht zurückgegangen und der Verwaltungsaufwand nicht angewachsen. Allgemein ist die Beschaffung einer ausreichenden Menge Trinkwasser im Kanton Zürich unproblematisch. Für die Dimensionierung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen für die kommenden Jahrzehnte ist insbesondere die an heissen Tagen in Trockenjahren maximal verbrauchte Wassermenge von Bedeutung. Diese wird stärker durch den Einsatz zu Bewässerungszwecken in der Landwirtschaft beeinflusst als durch steigende Bevölkerungszahlen.

Die öffentliche Hand hat für brennbare Siedlungsabfälle ausreichende Entsorgungskapazitäten bereitzustellen. Das Bevölkerungswachstum ist ein wichtiger Faktor bei der Planung der Abfallverwertung und -entsorgung. Andere Einflussfaktoren sind jedoch für das Abfallaufkommen ebenso zentral. Dazu zählen die bauliche Tätigkeit aufgrund von Rück- oder Umbauten sowie die Erneuerung von Infrastrukturen.

Zu Frage 2:

Das kantonale Statistische Amt rechnet mit einer Bevölkerungszahl von rund 1,82 Mio. im Jahr 2040. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 300 000 Personen oder knapp 20% gegenüber heute. Für die nähere Zukunft wird ein Wachstum im heutigen Ausmass prognostiziert, langfristig aber wird von einer Verringerung ausgegangen. Einerseits wird damit gerechnet, dass die Zuwanderung aus dem Ausland nachlassen wird. Andererseits wird der Geburtenüberschuss allmählich abnehmen. In den nächsten Jahrzehnten wird die Zahl der Sterbefälle zunehmen, weil die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre in höhere Altersklassen kommen.

Für die nächsten zehn Jahre wird mit einem Wachstum um rund 160 000 Personen bzw. knapp 11% gerechnet. Treffen die im Modell gemachten Annahmen zu, dürfte die Bevölkerungszahl im Kanton Zürich Ende 2029 bei rund 1,7 Mio. liegen.

Planen heisst vorausschauen. Das im kantonalen Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet hat einen Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren. Es ist genügend gross dimensioniert, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum auffangen zu können. Rein rechnerisch reichen dazu selbst die bereits heute rechtsgültigen Bauzonen aus. In den bestehenden Wohnzonen sind noch Geschossflächenreserven von gut 25 Mio. m² vorhanden. Dazu kommen jene Geschossflächenreserven in Mischzonen, die für Wohnnutzungen verwendet werden können. Insgesamt bestehen heute

rund 35 Mio. m² an Geschossflächenreserven für Wohnnutzung. Bei einem angenommenen mittleren Bedarf an Wohnfläche von 65 m² pro Person finden rein rechnerisch knapp 540 000 Personen darin Platz. Nicht alle dieser Reserven werden aktiviert werden können. Mittels Auf- und Umzonungen kann aber weiterer Raum geschaffen werden, um das prognostizierte Wachstum aufnehmen zu können, ohne das heutige Siedlungsgebiet ausdehnen zu müssen.

Wie erläutert, können zahlreiche Massnahmen getroffen werden, um die wachsende Bevölkerung im Kanton Zürich aufnehmen zu können, ohne die hohe Lebensqualität zu gefährden. Die Bestimmung einer maximalen Einwohnerzahl des Kantons Zürich ist deshalb fachlich nicht möglich. Es liegt auch nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, eine maximale Einwohnerzahl vorzugeben.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli