

Sitzung vom 13. Juni 2018

548. Anfrage (Nutzungsdichte in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften)

Kantonsrätin Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Kantonsrat Christian Schucan, Uetikon a. S., haben am 26. März 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Den Medien konnte vergangene Woche entnommen werden, dass in Regensdorf auf dem Areal der ehemaligen Gretag-Imaging Wohn- und Arbeitsraum für 5500 Menschen entstehen sollen. Geplant sind offenbar als Herzstück zwei Hochhäuser mit je 75 m Höhe.

Im Kanton Zürich soll es gemäss Richtplan in den nächsten 15–20 Jahren keine Neueinzonungen mehr gegeben. Angestrebt wird einerseits eine Konzentration der Siedlungsentwicklung entlang den Achsen des öffentlichen Verkehrs und eine haushälterische Nutzung des Bodens durch Verdichtung. Entsprechend wurden Gebiete definiert als Stadtlandschaften und urbane Wohnlandschaften mit sehr hoher und hoher Nutzungsdichte. Allerdings schweigt sich der Richtplan darüber aus, was unter sehr hoher und hoher Nutzungsdichte zu verstehen ist. Einzig in Leitfäden des Amtes für Raumentwicklung finden sich Beispiele. Klarheit für die Entwicklung künftiger Verdichtungen insbesondere in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften gibt es nicht. Sind es Hochhäuser von 75 bis 80 m Höhe? Sind es Blockrandbebauungen?

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie verwendet das Amt für Raumentwicklung generell den Begriff der Nutzungsdichte und in welchem Bezug steht diese zur Ausnutzungsziffer?
2. Wie wird auf kantonaler Ebene sehr hohe resp. hohe Nutzungsdichte quantitativ definiert?
3. Soll die durchschnittliche Nutzungsdichte auf die jeweilige Planungsregion, das ganze Gemeindegebiet oder auf einzelnen Zonen umgelegt werden?

4. Wer bestimmt nach welchen Kriterien die Nutzungsdichte? Insbesondere Stadtlandschaften haben sehr unterschiedliche Nutzungsdichten (Altstadt Winterthur 1072, Uster Tannenstrasse 437, Paradeplatz Zürich 400). Gibt es eine Obergrenze an Nutzungsdichte? Wer setzt diese nach welchen Kriterien fest?
5. Wo und wie erhalten Bauherren und Gemeinden Rechtssicherheit bei der Planung von Bauten in zu verdichtenden Gebieten?
6. Welche Mittel hat der Kanton generell, um das in zu verdichtenden Gebieten entscheidende qualitätvolle Bauen zu fördern?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ann Barbara Franzen, Niederweningen, und Christian Schucan, Uetikon a. S., wird wie folgt beantwortet:

Das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) verlangt von den Kantonen Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen. Ziel der kantonalen Richtplanung ist es, die für Wohnen und Arbeiten erforderlichen Kapazitäten bis 2030 fast vollumfänglich in den bestehenden Bauzonen bereitstellen zu können. Der kantonale Richtplan macht mit dem Raumordnungskonzept Vorgaben dazu, wie die Siedlungsentwicklung im Kanton Zürich gelenkt werden soll. Im Kapitel Siedlung wird das Siedlungsgebiet abschliessend festgelegt. Den Regionen wird die Aufgabe zugewiesen, die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des Siedlungsgebietes näher zu bezeichnen. Sie machen in den regionalen Richtplänen gestützt auf § 30 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) Nutzungs- und Dichtevorgaben. Zudem können sie Gebiete bezeichnen, die umzustrukturieren, weiterzuentwickeln oder zu bewahren sind.

Die Siedlungsentwicklung nach innen umfasst insbesondere das Ausschöpfen des Potenzials, das in überbauten Bauzonen nach den Bau- und Zonenordnungen (BZO) noch möglich ist, sowie die Erhöhung der Dichte in den bestehenden Bauzonen. Die Erhöhung der Dichte, das Ausschöpfen der Potenziale in den Bauzonen und die Bezeichnung geeigneter Umzungsareale setzen massgeschneiderte, breit abgestützte Planungsprozesse in den Gemeinden voraus.

Eine angemessene Dichte ist abhängig von den vorhandenen baulichen und sozialen Strukturen und ist daher in gewachsenen ländlichen Siedlungen, Industriearealen oder im städtischen Umfeld sehr unterschiedlich. Deshalb ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Ort notwendig, um standortgerechte Lösungen zu finden. Die Geschichte und

Identität eines Gebietes ist dabei stets zu berücksichtigen und in die zukünftige Entwicklung einzubinden. Dadurch können die Vielfalt und der Charakter von Ortszentren und Quartieren bewahrt werden. Darüber hinaus gelingt eine qualitative Innenentwicklung nur, wenn Freiräume, Grünflächen und Zwischenräume erhalten, aufgewertet und neu angelegt werden. Dem öffentliche Raum ist entsprechend Beachtung zu schenken.

Zu Frage 1:

Die Nutzungsdichte ist eine planerische Messgrösse für die Siedlungsentwicklung. Sie wird in Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigte pro Hektare (E+B/ha) angegeben. In der Richtplanung können mithilfe der Nutzungsdichte Zielvorstellungen zur Nutzungsintensität vorgegeben werden. Auf dieser Grundlage können danach beispielsweise Berechnungen von Infrastrukturkapazitäten erfolgen. Nutzungsdichten werden mit Vorteil für grössere Flächen, ab etwa einer Hektare, verwendet.

In den kommunalen Nutzungsplänen sind Festlegungen in E+B/ha in der Regel nicht zweckmässig, da die Nutzungsdichte über die Zeit erheblichen Schwankungen unterworfen sein kann. Nutzungsplanungen machen daher Vorgaben zu baulichen Dichten, um die Siedlungsentwicklung zu steuern. Eine gewisse bauliche Dichte kann dabei Grundvoraussetzung sein, um eine gewünschte Nutzungsdichte zu erreichen.

Mit der baulichen Dichte wird das Verhältnis von Bauvolumen oder Geschossfläche zur Grundfläche beschrieben. Die Ausnützungsziffer ist eine der vier in § 251 PBG genannten Messgrössen der baulichen Dichte. Sie ist in § 255 PBG geregelt und beschreibt das Verhältnis der anrechenbaren Geschossfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche im Sinne von § 259 PBG.

Die Nutzungsdichte in der Richtplanung und die bauliche Dichte in der Nutzungsplanung ergänzen sich somit gegenseitig und folgen zeitlich aufeinander.

Zu Frage 2:

Die Festlegung der Nutzungsdichten ist Aufgabe der regionalen Richtplanung. Die elf regionalen Planungsverbände des Kantons Zürich haben im Rahmen der Gesamtüberprüfung der regionalen Richtpläne Richtwerte für eine auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Nutzung des Siedlungsgebietes erlassen. Am 30. April 2018 sind sieben regionale Richtpläne bereits festgesetzt, die übrigen vier werden dieses Jahr folgen. Die Vorgaben zur Nutzungsdichte sind mit dem kantonalen Richtplan abgestimmt und stützen sich auf die Empfehlungen im kantonalen Leitfaden «Dichtevorgaben umsetzen». Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht zu den Dichtestufen, an denen sich die regionalen Richtpläne orientieren. Die fünf möglichen Dichtestufen werden in nachfolgender Tabelle quantitativ umschrieben.

Tabelle: Regionale Richtpläne – Angaben zu Nutzungsdichten

Planungsregion (Angaben in E+B/ha)	sehr hoch	hoch	mittel	gering	sehr gering
Limmattal (ZPL)	>300	150–300	100–150	50–100	<50
Knonaueramt (ZPK)		150–300	100–150	50–100	<50
Zimmerberg (ZPZ)		150–300	100–150	50–100	<50
Pfannenstil* (ZPP)		150–300	50–150	<50	
Glattal (ZPG)	>300	150–300	100–150	50–100	<50
Furttal* (ZPF)	>300	150–300	100–150	50–100	<50
Oberland* (RZO)		150–300	100–150	50–100	<50
Winterthur und Umgebung (RWU)	>200	100–200	40–100	<40	
Unterland (PZU)		>150	100–150	50–100	<50
Weinland* (ZPW)		100–200	50–100	<50	
Stadt Zürich (RSZ)	>300	150–300	100–150	50–100	<50

* noch nicht festgesetzt (Stand 30. April 2018)

Die angestrebten Nutzungsdichten bilden einen Orientierungsrahmen für die Gemeinden und nehmen Bezug auf die Handlungsräume gemäss kantonalem Raumordnungskonzept. Sie orientieren sich an der Erschliessungsgüte mit dem öffentlichen Verkehr, dem bestehenden Siedlungscharakter sowie der Bedeutung und Lage der einzelnen Gebiete im Siedlungsgefüge und im Landschaftsraum. Die angestrebten Zielwerte sind meist nur qualitativ ausgeführt. Eine geringe Nutzungsdichte ist etwa für landschaftlich empfindliche (Hang-)Lagen oder an Siedlungsrändern angezeigt. Eine hohe Nutzungsdichte ist für gut erschlossene städtische Zentrumslagen geeignet.

Die für ein bestimmtes Gebiet im regionalen Richtplan festgelegte Nutzungsdichte ist als Richtwert aufzufassen, der von den Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung angemessen umzusetzen ist. Die Richtwerte werden vom Kanton bei der Vorprüfung und Genehmigung von Nutzungsplanungen beigezogen. Die Umsetzung in bauliche Dichten im Rahmen der Nutzungsplanung erfordert eine Interessenabwägung im Einzelfall. Begründete Abweichungen sind möglich. Wenn eine Gemeinde bei der Überarbeitung der Nutzungsplanung von den anzustrebenden Nutzungsdichten abweicht, ist diese Abweichung im erläuternden Bericht zu begründen.

Zu Frage 3:

Die Nutzungsdichte ist als Steuerungsgrösse für den mittleren Massstab geeignet. Im regionalen Richtplantext gibt eine Karte im Massstab 1 : 100 000 einen groben Überblick über die anzustrebenden Nutzungsdichten an verschiedenen Lagen in den Gemeinden. Nur in Ausnahmefällen,

z. B. für bestimmte Areale, in denen grössere bauliche Veränderungen anstehen, werden in den regionalen Richtplänen angestrebte Nutzungsdichten in Bandbreiten genannt oder qualitativ umschrieben. Angaben zu den Nutzungsdichten im Bestand lassen sich über die «Quartieranalyse für Siedlungserneuerung» des kantonalen GIS-Browsers (www.maps.zh.ch) ermitteln.

Zu Frage 4:

Die Gemeinden bestimmen auf der Grundlage einer ortsplanerischen Gesamtschau, welche Nutzungsdichten wo zur Anwendung kommen sollen. Sie orientieren sich dabei an den Richtwerten in den regionalen Richtplänen. Die obere Grenze wird durch die Anforderung der städtebaulichen Einordnung und übergeordnete Vorgaben bestimmt. Hier fliessen insbesondere auch soziale sowie Umwelt- und Verkehrsaspekte mit ein. Die Gemeinden regeln sodann in der BZO die baulichen Dichten über die grundeigentümergebundlichen Festlegungen im Zonenplan. Im erläuternden Bericht zur Nutzungsplanung ist darzulegen, wie sich die angestrebten Dichten in die Gemeindeentwicklung einfügen und welche Auswirkungen durch eine Erhöhung der Dichte erwartet werden. Änderungen der BZO sind von der Gemeindeversammlung oder vom kommunalen Parlament zu beschliessen und werden dadurch demokratisch legitimiert. Sofern von den Gemeinden nachvollziehbar dargelegt wird, dass die Dichteerhöhungen im Gesamtkontext der Gemeinde sinnvoll sind und im Einklang mit den übergeordneten Vorgaben stehen, können diese von der Baudirektion genehmigt werden.

Zu Frage 5:

Für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Bauherrschaften, Anwohnerinnen und Anwohner sowie weitere sind die Vorgaben in der geltenden BZO (der jeweiligen Gemeinde) und im PBG verbindlich. Die BZO nimmt dabei Bezug auf die bauliche Dichte und nicht auf die Nutzungsdichte.

Die behördenverbindlichen Vorgaben in den regionalen Richtplänen zu den anzustrebenden Nutzungsdichten richten sich an die Gemeinden. Diese orientieren sich im Rahmen ihrer (Sonder-)Nutzungsplanungen (BZO, Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften usw.) an den angegebenen Richtwerten. Als Messgrössen auf eigentümergebundlicher Ebene verwenden sie die verschiedenen Nutzungsziffern gemäss § 251 PBG.

Zu Frage 6:

Der Kanton bezieht sich bei der Umsetzung der Dichtevorgaben auf die Vorgaben im RPG. Seine Mittel sind auf strategischer Ebene der kantonale Richtplan, insbesondere auch das darin enthaltene Raumordnungskonzept. Er begleitet die weitere Umsetzung durch Empfehlungen und Merkblätter und durch die Prüfung der regionalen und allenfalls kom-

munalen Richtpläne sowie der Nutzungsplanungen der Gemeinden. Der formellen Prüfung der Nutzungsplanungen geht dabei in der Regel ein intensiver Dialog mit den Gemeinden (z. B. im Rahmen von Ortsplanungsgesprächen) voraus. Der Kanton achtet ferner bei der Prüfung von Gestaltungsplänen und Quartierplänen auf eine qualitätsvolle Areal- oder Quartierentwicklung. Bei inventarisierten Objekten von überkommunaler Bedeutung (schützenswerten Ortsbildern oder denkmalgeschützten Gebäuden) hat der Kanton zudem die Möglichkeit, im Bewilligungsverfahren Einfluss auf eine qualitätsvolle Areal- und Quartierentwicklung zu nehmen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli