

4429

KR-Nr. 94/2004

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 94/2004
betreffend Förderung der Siedlungsentwicklung im
Einzugsbereich der S-Bahn**

(vom 22. August 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. August 2005 folgendes von den Kantonsräten Andreas Burger, Urdorf, und Ueli Keller, Zürich, am 15. März 2004 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie er die Siedlungsentwicklung nach innen fördern kann, damit sie besser an das vorhandene öV-System angepasst wird.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**Instrumente und Planungen zur Abstimmung
von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung**

Der Kanton Zürich steuert die räumliche Entwicklung auf seinem Gebiet vorab mit dem Instrument des kantonalen Richtplans. Mit der Neufestsetzung des kantonalen Richtplans vom 31. Januar 1995 hat der Kantonsrat drei Leitlinien für die erwünschte räumliche Entwicklung festgelegt. Gemäss Leitlinie 1 ist die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sicherzustellen und zu verbessern, gemäss Leitlinie 2 ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten und gemäss Leitlinie 3 sind zusammenhängende naturnahe Räume zu schonen und aktiv zu fördern. Weitere zentrale Festlegungen betreffen Lage und Umfang des Siedlungsgebietes sowie die Definition der Zentrumsgebiete von kantonaler Bedeutung. Die kantonalen Festlegungen wurden zudem mit den regionalen Richtplänen ergänzt und konkretisiert.

Am 13. September 2006 verabschiedete der Regierungsrat das Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich. In den fünf Wirkungsbereichen Verkehrsqualität, Sicherheit, Umwelt, Siedlung und Landschaft sowie Grundversorgung sollen kontinuierliche Fortschritte erzielt werden. Gemäss den verkehrspolitischen Vorgaben soll der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses übernehmen. Die dichten Agglomerationsräume, die einen grossen Binnen- und Zielverkehr aufweisen, sollen dabei einen überproportionalen Beitrag zu dieser Verlagerungspolitik leisten.

Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans vom 26. März 2007 hat der Kantonsrat die Standortvoraussetzungen für verkehrsentensive Einrichtungen definiert und festgelegt, dass zur Weiterentwicklung und Konkretisierung von Vorhaben mit zusätzlichem Koordinationsbedarf regionale Gesamtverkehrskonzepte zu erarbeiten sind. Die im Richtplan neu festgelegten Infrastrukturvorhaben dienen vorab der verbesserten Erschliessung der Zentrumsgebiete von kantonaler Bedeutung und verbessern die siedlungs- und umweltverträgliche Entwicklung des Verkehrs in diesen Verdichtungsräumen.

Das Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr des Kantons Zürich schliesslich fasst die regionalen Gesamtverkehrskonzepte der ersten Runde zusammen und skizziert eine abgestimmte Strategie, die sowohl das Mobilitätsangebot wie auch nachfrageorientierte Massnahmen umfasst.

Es ist somit das vorrangige Ziel der Raumplanung im Kanton Zürich, die bauliche Erneuerung und Entwicklung innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets an gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen Lagen zu fördern. Grundlage für alle Planungen bildet die konsequente und auf lange Sicht angelegte Trennung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet. Diese ist unerlässlich für den Schutz und die Erhaltung der im dicht besiedelten Kanton Zürich noch vorhandenen naturnahen oder für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Landschaftsräume und bildet gleichzeitig die Voraussetzung für eine attraktive und gleichwohl wirtschaftlich tragbare Erschliessung der Siedlungen mit dem öffentlichen Verkehr.

Gute Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete mit dem öffentlichen Verkehr

Die grossen Anstrengungen zur Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie der kontinuierliche Ausbau des Angebots von Bahn und Bus haben insgesamt zu einer sehr guten Erschliessung

der Wohnungen und Arbeitsstätten mit öffentlichen Verkehrsmitteln geführt. Gemäss den neuesten Erhebungen leben 47% der Zürcher Wohnbevölkerung im Einzugsbereich von 750 m einer S-Bahn-Station und weitere 48% im Einzugsbereich von 400 m einer Tram- oder Bushaltestelle, sodass insgesamt 95% der Bevölkerung an ihrem Wohnort über einen direkten Zugang zum öffentlichen Verkehr gemäss § 4 Abs. 3 der Angebotsverordnung (LS 740.3) verfügen. Ähnlich sieht die Situation in Bezug auf die Arbeitsbevölkerung aus: 63% der Beschäftigten im Kanton Zürich arbeiten im Einzugsbereich einer S-Bahn-Station und weitere 34% im Einzugsbereich einer Haltestelle eines anderen öffentlichen Verkehrsmittels, womit der Anteil der mit dem öffentlichen Verkehr erreichbaren Arbeitsplätze insgesamt 97% beträgt.

Für die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs ist auch das Fahrplanangebot von grosser Bedeutung. Gut ein Drittel der Einwohnerinnen und Einwohner sowie knapp 60% der Beschäftigten im Kanton Zürich leben bzw. arbeiten im Einzugsbereich einer Haltestelle mit mehr als 30 Halten pro Stunde. In diesem Gebiet, das mehr als 20% der Bauzonen im Kanton Zürich umfasst, steht das hervorragende Angebot des öffentlichen Verkehrs im Einklang mit einer besonders hohen baulichen Dichte.

Auf Grund dieser sehr guten Erschliessung der Wohn- und Arbeitsgebiete mit dem öffentlichen Verkehr sowie dank der leistungsfähigen Zürcher S-Bahn kann heute eine grosse Zahl von Verkehrsbeziehungen im Kanton Zürich mit öffentlichen Verkehrsmitteln abgewickelt werden. Von diesem Angebot wird auch rege Gebrauch gemacht. Gemäss Daten der Volkszählung von 2000 legen 39,5% der Erwerbstätigen im Kanton Zürich ihren Arbeitsweg mit dem öffentlichen Verkehr zurück, während 48% ein privates Motorfahrzeug nutzen und weitere 12,5% entweder zu Fuss gehen oder mit dem Velo fahren. Unter Ausklammerung des Fuss- und Veloverkehrs entfallen somit 45% der Arbeitswege auf den öffentlichen Verkehr und 55% auf den motorisierten Individualverkehr, wobei insbesondere in der Stadt Zürich sowie entlang der S-Bahn-Korridore ein überdurchschnittlich hoher Anteil des öffentlichen Verkehrs verzeichnet werden kann. Es ist aber auch festzustellen, dass selbst in Gebieten mit sehr guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr immer ein gewisser Verkehrsanteil bleiben wird, der mit privaten Motorfahrzeugen abgewickelt wird.

Neue Herausforderungen

Trotz dieser im landesweiten Vergleich sehr guten Ausgangslage ergeben sich auch im Kanton Zürich laufend neue Herausforderungen. So führt unter anderem die zunehmende Flächenbeanspruchung pro Einwohnerin oder Einwohner tendenziell zu einem Bevölkerungsrückgang in den besonders gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln versorgten Ortszentren und zu einer entsprechenden Neubautätigkeit an oftmals weniger gut erschlossenen Lagen. Sich wandelnde Bedürfnisse und neue Angebote im Konsum- und Freizeitbereich haben unter Umständen ebenfalls grosse Auswirkungen auf das lokale Verkehrsaufkommen und die Verkehrsmittelwahl. Zu erwähnen ist ausserdem die Siedlungsentwicklung in den Nachbarkantonen, die auf Grund der immer enger werdenden Pendlerverflechtungen einen zunehmenden Einfluss auf das Verkehrsgeschehen im Kanton Zürich ausübt.

Anstehende Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans

Vor diesem Hintergrund kommt der anstehenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans eine grosse Bedeutung zu. Dabei wird zu prüfen sein, ob der mehrfach teilrevidierte Richtplan 1995 zur Umsetzung der angestrebten Ziele für die räumliche Entwicklung im Kanton Zürich noch ausreicht oder ob auf Grund neuer Erkenntnisse allenfalls Festlegungen zu aktualisieren und Handlungsanweisungen an die verschiedenen Planungsträger zu konkretisieren sind.

In Bezug auf den Umfang des Siedlungsgebiets ist der heutige Bestand massgebend. In Einzelfällen wird ein saldoneutraler Abtausch von Siedlungsgebiet zu prüfen sein, womit geeignete Flächen im Einzugsbereich von S-Bahn-Stationen für die Überbauung nutzbar gemacht werden können. Insgesamt dürften die Spielräume für Anpassungen des Siedlungsgebiets jedoch gering sein. Dies trifft unter anderem deshalb zu, weil die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr lediglich ein Kriterium neben weiteren bildet, denen im Rahmen einer Interessenabwägung ebenfalls angemessene Beachtung zu schenken ist. Dazu zählen namentlich auch Anliegen des Landschafts- und des Naturschutzes, eine besondere Eignung der Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung oder eine besondere Bedeutung für die Naherholung der ortsansässigen Bevölkerung. Die Interessenabwägung zwischen diesen unterschiedlichen, gegebenenfalls auch gegenläufigen Kriterien kann nur im Einzelfall im Rahmen einer raumplanerischen Beurteilung vorgenommen werden.

Grössere Spielräume bestehen in Bezug auf eine zielgerichtete Aufwertung und die verstärkte bauliche Nutzung in den Zentrumsgebieten von kantonalen Bedeutung und im Einzugsbereich geeigneter S-Bahn-Stationen. Mit dem Raumplanungsbericht 2005 (Vorlage 4332) hat der Regierungsrat aufgezeigt, dass im Umfeld der bestehenden S-Bahn-Stationen noch ein erhebliches Potenzial für die Siedlungsentwicklung nach innen an attraktiven Lagen vorhanden ist.

Die genannten Fragen sind Gegenstand der anstehenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans. Das Amt für Raumordnung und Vermessung der Baudirektion hat die verwaltungsinternen Vorarbeiten dazu bereits an die Hand genommen. Für die Behörden und Planungsträger aller Stufen sowie für Bevölkerung, Vereine und Verbände wird sodann im Rahmen der gesetzlich geregelten Mitwirkung Gelegenheit bestehen, zu den Entwürfen Stellung zu nehmen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Begrenzung des Siedlungsgebiets und die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zentrale Anliegen der Raumplanung im Kanton Zürich darstellen. Dank gemeinsamen Anstrengungen aller Planungsträger konnten insgesamt bereits gute Voraussetzungen für die attraktive und wirtschaftlich tragbare Erschliessung der Wohn- und Arbeitsbevölkerung mit dem öffentlichen Verkehr geschaffen werden. Eine verbesserte Umsetzung der Leitlinien des kantonalen Richtplans mit aktualisierten und nötigenfalls konkreteren Vorgaben und Handlungsanweisungen an die Planungsträger bildet zudem eines der vorrangigen Ziele der verwaltungsintern bereits angelaufenen Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 94/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Fuhrer Husi