

Antrag des Regierungsrates vom 27. Juni 2018

5470

**Beschluss des Kantonsrates
über den Raumplanungsbericht 2017
des Regierungsrates**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Juni 2018,

beschliesst:

I. Vom Raumplanungsbericht 2017 des Regierungsrates wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Auftrag

Gemäss § 10 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) hat der Regierungsrat dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht über die Durchführung und den Verwirklichungsstand der Raumplanung zu erstatten. Der zehnte Raumplanungsbericht knüpft an die bisherige Berichterstattung an und gibt Auskunft über den Stand der raumwirksamen Tätigkeiten sowie über die strategischen Ziele der Raumplanung. Der Bericht zeigt auf, dass die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen nur gelingen kann, wenn über alle Planungsebenen hinweg zusammengearbeitet wird. Als Neuerung ist ein Anhang hinzugefügt, der eine Übersicht über Projekte und Verfahren mit Bezug zur Raumplanung in der Berichtsperiode gibt.

Zum Entwurf des Raumplanungsberichts 2017 wurde vom 1. März bis 4. Mai 2018 eine Vernehmlassung bei den Direktionen und der Staatskanzlei durchgeführt. Der Bericht wurde in dieser Konsultation durchgängig positiv aufgenommen. Die eingegangenen Rückmeldungen haben zu verschiedenen, meist redaktionellen Anpassungen geführt.

Zu den Inhalten des Raumplanungsberichts 2017

Am 1. Mai 2014 ist das revidierte Raumplanungsgesetz (SR 700) in Kraft getreten. Die Revision legte den Schwerpunkt auf den haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden. Das Gesetz verlangt von den Kantonen zusätzliche Massnahmen zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen. Dies wird über strengere Vorgaben und neue Anforderungen an die kantonalen Richtpläne erreicht. Zudem haben die Kantone den Ausgleich von Planungsvorteilen gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben zu regeln und Massnahmen zur Baulandmobilisierung vorzusehen.

Die Anforderungen des revidierten Raumplanungsgesetzes wurden im Kanton Zürich weitgehend durch die Gesamtrevision des kantonalen Richtplans von 2014 umgesetzt. Der Kantonsrat hat den überarbeiteten Richtplan mit Beschluss vom 18. März 2014 festgesetzt. An seiner Sitzung vom 29. April 2015 hat der Bundesrat den Richtplan genehmigt und damit auch für den Bund und die Nachbarkantone verbindlich erklärt. Inhaltlich erfüllte der kantonale Richtplan als einer der ersten in der Schweiz die Anforderungen, die sich aus der Rechtsänderung ergeben.

Die Attraktivität des Kantons Zürich beruht wesentlich auf seinen räumlichen Qualitäten. Das Bevölkerungswachstum und die Erneuerung des baulichen Bestands sind Treiber für stetige Veränderungen. Eine weitere Zersiedlung der Landschaft ist indessen unerwünscht. Die Siedlungsentwicklung nach innen stellt das tragende Prinzip der künftigen Raumentwicklung dar. An zahlreichen Beispielen lässt sich zeigen, dass sie grössere Herausforderungen mit sich bringt als die weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche oder die Nutzung von Brachen.

Innenentwicklung ermöglichen

Nachdem die Weichen in der Raumplanung mit dem revidierten Raumplanungsgesetz und dem gesamtüberprüften kantonalen Richtplan neu gestellt worden sind, hat die Umsetzung des Auftrags zur Innenentwicklung begonnen. Städte und Gemeinden stehen vor der Aufgabe, ihre künftigen Entwicklungsabsichten grundsätzlich innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets zu verwirklichen. Bei der Innenentwicklung sind neue Lösungswege gefragt, deren Ergebnisse von einer Mehrheit der Bevölkerung befürwortet werden. Dies verändert die Aufgaben der Gemeinden und Regionen im Bereich der Raumplanung tiefgreifend.

Soll sich eine Stadt oder Gemeinde nach innen entwickeln, setzt dies eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem baulichen Bestand voraus. Wichtige Fragen kann eine Ortsanalyse beantworten. Sie ist wichtiger Bestandteil jeder Ortsplanung. Zudem haben über 70 Gemeinden seit Mitte 2015 mit dem Amt für Raumentwicklung der Baudirektion ein Gemeindeggespräch zur Ortsplanung geführt und sich mit den eigenen

Vorstellungen und den Erwartungen des Kantons auseinandergesetzt. Die Entwicklungsabsichten einer Gemeinde sollen gesamtheitlich – also räumlich, zeitlich und über mehrere Politikbereiche hinweg – erarbeitet werden. Eine Innenentwicklung mit guter Qualität erfolgt in Abwägung vielfältiger Interessen und unter breitem Einbezug von Bevölkerung, Politik und Wirtschaft. Damit stellt sie strengere Anforderungen an die Raumplanung als die herkömmliche Aussenentwicklung oder die Entwicklung von Brachen, und sie ist deutlich aufwendiger.

Erholungsräume stärken

Die wachsende Bevölkerung und die damit verbundene Entwicklung führen zu einer verstärkten Beanspruchung der Erholungsräume. An die vorhandenen Frei- und Grünflächen werden deshalb hohe Ansprüche gestellt. Insbesondere in dicht besiedelten Gebieten braucht es Freiräume, die für die alltägliche Erholung zur Verfügung stehen. Dabei muss es sich nicht zwingend um Grünräume handeln. Gerade in urbanen Gebieten sind Plätze, wenig befahrene Strassenräume oder ehemals für anderweitige Zwecke genutzte Areale wichtig für die Freizeitgestaltung der Bevölkerung. Da in urbanen Gebieten unterschiedliche Bedürfnisse auf engem Raum abgedeckt werden müssen, sollten Erholungsräume hier möglichst multifunktional nutzbar sein. Denn die Erholung vom Alltag findet häufig unmittelbar vor der Haustüre statt.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit intensivieren

Viele der sich heute stellenden Fragen sind nicht mehr von einer Gemeinde oder einer Staatsebene allein lösbar. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird zunehmend wichtiger. Planungen in bereits dicht genutzten Räumen betreffen eine Vielzahl von Interessen, die zur Erarbeitung tragfähiger Lösungen einzubeziehen sind. Aufgrund der grösseren Komplexität der Fragestellungen nimmt auch die Zahl der Planungen zu, die nur in der Zusammenarbeit mit Nachbarkantonen, Nachbargemeinden oder im Rahmen von aufgabenbezogenen räumlichen Abgrenzungen erfolgreich bewältigt werden können.

Auch der Einbezug weiterer Akteurinnen und Akteure sowie der Bevölkerung gewinnt an Bedeutung. Erkenntnisse aus Beteiligungsverfahren erweitern den Blickwinkel und können frühzeitig auf mögliche Konflikte aufmerksam machen. Sie verbessern damit die Qualität der Planungen und tragen zur Akzeptanz der erarbeiteten Lösungen bei.

Planungs- und Baukultur pflegen

Das Verhältnis zwischen den raumplanenden Behörden und der Bevölkerung hat sich in den letzten 40 Jahren grundlegend verändert. Bis in die 1970er-Jahre hinein wurde die Planung von der Vorstellung geprägt, dass ein Fachgremium entscheiden könne, was für die Ent-

wicklung eines Quartiers oder eines Gebiets das Beste sei. Dieses Verständnis geriet in Kritik. Vor allem die Objektivität des Expertenwissens wurde infrage gestellt, da auch dieses teilweise auf subjektiven Werten und Normen beruht. Die den Beurteilungen zugrunde liegenden Annahmen sind im Hinblick auf eine gemeinsam zu findende bestmögliche Lösung offenzulegen. Wichtig dafür ist ein strukturierter Dialog. Hier knüpfen die Anstrengungen des Kantons im Rahmen der Gebietsplanungen und Ortsplanungsgespräche an. Auf der Grundlage der vorgängigen Ermittlung vorhandener baulicher und räumlicher Qualitäten soll die anzustrebende Entwicklung in einem strukturierten Planungsprozess und unter Berücksichtigung der übergeordneten Vorgaben ausgehandelt werden.

Infrastruktur gezielt weiterentwickeln

Die erfolgreiche Bewältigung der Siedlungsentwicklung nach innen erfordert eine gezielte Anpassung und Weiterentwicklung der bestehenden Infrastrukturen. Der weitere Ausbau der Infrastrukturen für den Schienen- und Strassenverkehr wird in Zukunft nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. Im Vordergrund steht daher die Ausschöpfung des Potenzials zur Leistungssteigerung durch betriebliche Massnahmen wie der Optimierung der Verkehrssteuerung und der besseren Abstimmung von motorisiertem Individualverkehr und strassengebundem öffentlichem Verkehr.

Damit die zunehmenden Mobilitätsbedürfnisse nicht zu einer noch stärkeren Belastung der Verkehrsnetze führen, ist es von Vorteil, wenn zumindest ein Teil der täglichen Wege zu Fuss oder mit dem Velo zurückgelegt werden können. Dies setzt voraus, dass sich Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen sowie Schulen, Kindergärten und Horte in möglichst direkter Umgebung zu den Wohn- und Arbeitsorten befinden, an denen sich die Bevölkerung tagsüber oder am Abend aufhält. Davon profitieren auch kleinere Geschäfte in Ortszentren und Quartieren, die ihr Angebot und ihre Öffnungszeiten der lokalen Nachfrage anpassen. Ein geeignetes Umfeld findet sich in vielen städtischen Quartieren, die eine angemessene Nutzungsvielfalt und funktionale Durchmischung aufweisen. Wenn es gelingt, attraktive Quartiere zu erhalten und auch ausserhalb der grossen Städte neue zu schaffen, dann lassen sich die Mobilitätsbedürfnisse der Zukunft ohne Überlastung der Verkehrsnetze bewältigen.

Zusammenfassung und Ausblick

Neben den mit der Planung befassten Behörden von Kanton, Regionen und Gemeinden sind insbesondere die Wirtschaft und die Bevölkerung wichtige Akteurinnen bei der Gestaltung der räumlichen Entwicklung. Als Querschnitt- und Gemeinschaftsaufgabe ist die Raum-

planung daher auf den Austausch und die Zusammenarbeit mit allen Anspruchsgruppen angewiesen. Die gesetzlich festgelegten Instrumente und Verfahren der Raumplanung sind bedarfsorientiert weiterzuentwickeln. Sie fördern den Einbezug aller Interessen und ermöglichen einen fairen und transparenten Interessenausgleich.

Vermehrtes Augenmerk ist in Zukunft auf die Methodik und Dokumentation der raumplanerischen Interessenabwägung zu legen. Die Qualität der Planung ist sodann durch eine verstärkte gebietsbezogene Zusammenarbeit nicht nur innerhalb, sondern auch ausserhalb der Bauzonen zu fördern. Schliesslich sind die Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Effizienzgewinne sollen zu einer Verringerung des Mitteleinsatzes beitragen.

Das kantonale Raumordnungskonzept setzt für die verschiedenen Handlungsräume unterschiedliche Akzente. Der Herausforderung der Innenentwicklung müssen sich jedoch fast alle Zürcher Gemeinden stellen. Ausgangspunkt der Gemeindeentwicklung sind die Analyse der gewachsenen räumlichen Strukturen und die jeweiligen Entwicklungsabsichten – vor dem Hintergrund der nationalen, kantonalen und regionalen Zielvorgaben.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Raumplanungsbericht 2017 zur Kenntnis zu nehmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli