



Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung

Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen

Leitfaden
04 2015



Einleitung

Weichen für die Zukunft stellen

In den kommenden Jahrzehnten werden Bevölkerung und Beschäftigte im Kanton Zürich weiter wachsen. Dieses Wachstum und die sich daraus ergebenden Veränderungen sollen zur Stärkung der ausgezeichneten Standort- und Lebensqualität im Kanton Zürich genutzt werden. Dies kann nur gelingen, wenn sich die einzelnen Gemeinden im Kanton qualitativ und unter Berücksichtigung ihrer Siedlungsgeschichte, den regionalen Bezügen und der unterschiedlichen Nutzungsansprüche weiterentwickeln können.

Die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) und der am 18. März 2014 durch den Kantonsrat festgesetzte kantonale Richtplan (KRP) machen dabei deutlich, dass zukünftig die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund steht. Kanton, Regionen und Gemeinden sind dafür verantwortlich, die Raumentwicklung konsequent auf diese Zielsetzung auszurichten. Die Arbeit beginnt jetzt erst richtig!

Siedlungsentwicklung nach innen bedeutet dabei, Potenziale, die in den bestehenden Bauzonen gemäss Bau- und Zonenordnung liegen, auszuschöpfen oder durch eine Erhöhung der Dichten an dafür geeigneten Lagen zu schaffen. Das kantonale Raumordnungskonzept gibt dabei vor, dass das Bevölkerungswachstum vor allem in den urbanen Handlungsräumen aufgenommen werden soll. Um die Siedlungsentwicklung nach innen erfolgreich zu gestalten und deren Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern, ist auf eine hohe Qualität der Bauten sowie Aussen- und Freiräume zu achten. Bestehende Qualitäten sind bestmöglich einzubinden. Ebenso zentral sind der Erhalt geeigneter Flächen für das produzierende Gewerbe, die Sicherung der Nahversorgung und ein ausgewogenes Wohnungsangebot. Siedlungsentwicklung nach innen muss mit Überzeugungskraft, Engagement und Fachkompetenz von allen Beteiligten gemeinsam umgesetzt werden.

Unterstützung für Regionen und Gemeinden

Der vorliegende Leitfaden hat zum Ziel, die Gemeinden bei ihren künftigen, anspruchsvollen Aufgaben im Bereich der Raumentwicklung zu unterstützen. Er beinhaltet verschiedene Handlungsansätze für die Siedlungsentwicklung nach innen und soll helfen bei der Entwicklung einer kommunalen Innenentwicklungsstrategie. Dazu werden die entsprechenden Planungsinstrumente beleuchtet.

Inhalt

Neue Entwicklungsperspektive	3
Robuster Weg für die Siedlungsentwicklung nach innen	7
Erfolgsversprechendes Instrumentarium	11
Glossar	20
Abkürzungsverzeichnis	22

Neue Entwicklungsperspektive

Auf den übergeordneten gesetzlichen und planerischen Ebenen von Bund und Kanton werden verbindliche Vorgaben für eine konsequente Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen sowie zur bestmöglichen Abstimmung von Siedlung und Verkehr bereitgestellt. Daneben akzentuieren gesellschaftliche, wirtschaftliche sowie ökologische Trends und Herausforderungen die räumliche Entwicklung. Insgesamt beschreibt dieses Spannungsfeld die neue Entwicklungsperspektive, mit welcher sich die Planungen aller Stufen künftig vorrangig auseinanderzusetzen haben.

Übergeordnete Vorgaben

Am 3. März 2013 hat das Schweizer Stimmvolk die erste Teilrevision des Raumplanungsgesetzes deutlich angenommen. Mit der Inkraftsetzung des teilrevidierten RPG und der revidierten Raumplanungsverordnung (RPV) am 1. Mai 2014 ist die Siedlungsentwicklung nach innen in der bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung verpflichtend verankert. Die Siedlungsentwicklung hat künftig vor allem in bereits mehrheitlich bebauten und verkehrlich gut erschlossenen Gebieten stattzufinden. Die Potenziale zur Innenentwicklung sind zu mobilisieren und überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren oder dorthin umzulagern, wo sie gebraucht werden. Der Verschleiss an Kulturland wird so eingedämmt, und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom und Wasser können vermieden werden.

Aktualisierte
Rahmengesetzgebung

Am 18. März 2014 hat der Zürcher Kantonsrat den kantonalen Richtplan neu festgesetzt. Inhaltlich sind das neue Raumordnungskonzept (vgl. dazu Abbildung «Raumordnungskonzept Kanton Zürich»), die Optimierung des Siedlungsgebiets und der höhere Stellenwert von öffentlichen Bauten und Anlagen hervorzuheben. Der kantonale Richtplan hat mit der Festsetzung durch den Kantonsrat Rechtskraft erlangt und wurde mit der Genehmigung durch den Bundesrat für alle Behörden verbindlich.

Neufestsetzung des kantonalen
Richtplans

Mit dem Erlass dieser übergeordneten Vorgaben stellen sich neue und deutlich höhere Anforderungen an die kommunale Richt- und Nutzungsplanung:

- Massgeschneiderte und qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen

Förderung kompakter Siedlungen mit angemessener Wohnqualität und Freiraumversorgung sowie Wahrung der Baukultur und Sicherstellung hinreichender Einrichtungen im öffentlichen Interesse.

Massgebliche Themenfelder der
künftigen Planungen

- Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Sicherstellen einer auf die Erschliessungsgüte und -kapazitäten abgestimmten Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten (funktionales Nutzungsgefüge).

- Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven

Massnahmen ergreifen, um vorhandene Ausbaupotenziale sowie Baulandreserven zu aktivieren und die Innenentwicklung aktiv zu fördern.

- Überkommunal abgestimmte Siedlungskapazität

Siedlungskapazität unter Berücksichtigung innerer Reserven auf jenen Bedarf ausrichten, der den übergeordneten Vorgaben entspricht (u.a. RPG, ROK-ZH). Die vom Bund vorgegebene kantonale Bauzonendimensionierung ist zu gewährleisten.

Zudem sind neue Bestimmungen zur Förderung der Innenentwicklung vorgesehen, die auf kantonaler Ebene noch einer gesetzlichen Ausformulierung bedürfen:

Bereits vorgesehene
Bestimmungen

- Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Bauzonen u.a. durch bodenrechtliche Massnahmen ihrer Bestimmung zuführen.

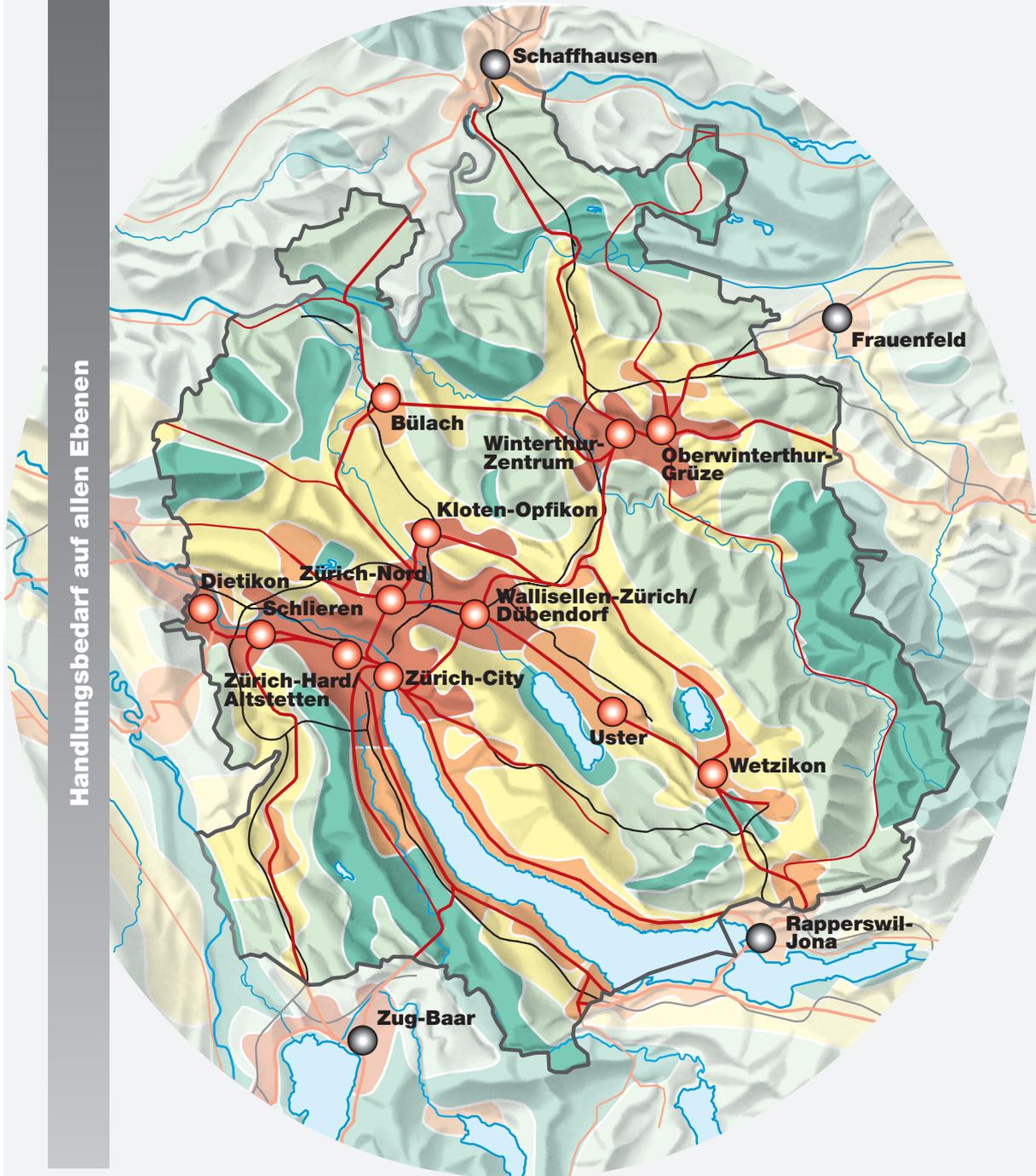
- Mehrwertausgleich

Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile.

Raumordnungskonzept Kanton Zürich

Anspruch ● Bevölkerungswachstum zu 80% in Stadtlandschaften (rot) und urbanen Wohnlandschaften (orange) aufnehmen

Handlungsbedarf auf allen Ebenen



Realität

- 2010 leben 75% der Bevölkerung in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften
- Bei Trendfortschreibung würde dieser Anteil (weiter) abnehmen
- 64% des Potenzials für Wohnen, das gemäss kommunaler Bau- und Zonenordnungen noch vorhanden ist, liegt in diesen beiden Handlungsräumen

Trends und Herausforderungen

Der Kanton Zürich soll auch in Zukunft ein attraktiver Standort für Bevölkerung und Wirtschaft bleiben. Eine an der Nachhaltigkeit ausgerichtete Raumentwicklung hat verstärkt den anhaltenden Trends und absehbaren Herausforderungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt Rechnung zu tragen:

Chancen nützen!

- Demografische Entwicklung

Anhaltendes Wachstum bis 2040. Die Geburtenraten sinken und die Lebenserwartung steigt.

- Flächenbedarf und Anspruchshaltung

Komfortansprüche sowie die steigende Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsraum führen zu anhaltender Zunahme der Geschossfläche.

- Beschäftigung

Der Dienstleistungssektor wird in seiner Bedeutung weiter zunehmen. Steigende Bodenpreise setzen das produzierende Gewerbe zusätzlich unter Druck.

- Erneuerung Gebäudepark

Energiesparende Raumstrukturen, Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und der Einsatz erneuerbarer Energien werden noch wichtiger.

- Mobilität

Der Einfluss der Erschliessungsqualität auf die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen bleibt gross. Der Fuss- und Veloverkehr gewinnt an Bedeutung.

- Landschaft

Die intakte Landschaft ist auch hinsichtlich der Naherholung ein wichtiger Standortfaktor. Der Landwirtschaft kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

- Zusammenarbeit in funktionalen Räumen

Zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gewinnt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter an Bedeutung.

Trends mit besonderer Bedeutung für die Raumentwicklung



Langfristige Raumentwicklungsstrategie
Die langfristige Raumentwicklungsstrategie wurde im Dezember 2014 vom Regierungsrat genehmigt. Sie bildet einen Orientierungsrahmen für alle raumwirksamen Tätigkeiten und Entscheide der kantonalen Verwaltung. Im Kapitel «Herausforderungen: Veränderte Raumansprüche» sind die Trends mit besonderer Bedeutung für die Raumentwicklung detailliert aufgeführt. Weiterführende Informationen: www.are.zh.ch

Chancen des Paradigmenwechsels

Das Hauptaugenmerk der künftigen Siedlungsentwicklung richtet sich auf den schrittweisen Siedlungsumbau. Der Siedlungsausbau, welcher der Zersiedlung Vorschub leistet, gehört der Vergangenheit an. Mit der Neufestsetzung des kantonalen Richtplans kommt dieser Paradigmenwechsel bereits zum Tragen. Die konsequente Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoll und stellt eine grosse Aufgabe dar. Mit einer massgeschneiderten kommunalen Innenentwicklungsstrategie können die sich bietenden Chancen genutzt werden.

- Zukunftsfähigkeit

Die gezielte Innenentwicklung mittels anpassungsfähiger Strukturen führt zu einer besseren wie auch flexibleren Ausnützung vorhandener Infrastrukturen oder ermöglicht die Qualitätssteigerung des bestehenden Infrastrukturangebots. Durch die intensivere Ausnützung des Siedlungsgebiets lassen sich Kosten sparen, was einen ausgewogeneren Gemeindehaushalt begünstigt. Mit der Innenentwicklung können aber auch, wie beim Bauen auf der grünen Wiese, kurz- oder langfristige (Sprung-)Kosten für Infrastrukturerfordernisse verbunden sein, welche jeweils sorgfältig zu berücksichtigen sind.



- Standortqualität

Durch den bewussten Verzicht auf eine weitere Siedlungsausdehnung lassen sich wertvolle Landwirtschafts-, Natur- und Erholungsräume bewahren und negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild vermeiden. Die unversehrte Landschaft gilt als ein wichtiger Wohn- und Standortfaktor.



- (Versorgungs-)Vielfalt

Die mit der Siedlungsentwicklung nach innen geförderte höhere Nutzungsdichte begünstigt neue Angebote wie Läden oder andere Versorgungsdienstleistungen und ermöglicht den Erhalt bereits vorhandenen Gewerbes. Öffentliche Räume werden reger benutzt, was eine lebendige und lebensfähige Gemeinde fördert.



- Baukultur

Eine umsichtige Erneuerung des Siedlungskörpers nutzt die Potenziale des Bestands und bezweckt ortsbauliche Aufwertungen des Gebäudeparks und dessen Umfelds. Dies steigert die Lebensqualität und die lokale Identifikation.



- Umweltbilanz

Eine konsequente Siedlungsentwicklung nach innen stützt sich auf das Prinzip der kurzen Wege und sorgt dafür, Verkehr zu vermeiden und Immissionen zu begrenzen. Kompakte Raumstrukturen, energieeffiziente Gebäude und verstärkt genutzte erneuerbare Energien ermöglichen eine nachhaltige Energienutzung.



Robuster Weg für die Siedlungsentwicklung nach innen

Kompaktere und vielfältig genutzte Quartiere an geeigneter Lage leisten einen wichtigen Beitrag zur erwünschten Raumentwicklung. Das Potenzial für eine Erhöhung der Nutzungsdichte ist vielerorts beträchtlich. Die Siedlungsentwicklung nach innen ist jedoch ein komplexes Unterfangen und muss sorgfältig und ortsbezogen angegangen werden. Nicht überall ist alles oder gleiches möglich. Die spezifische Ausgangslage und damit die vorhandene Prägung eines Orts sind entscheidend für die jeweilige Veränderungsstrategie. Es wird hilfreich sein, die nachfolgenden, wegleitenden Thesen generell nicht aus den Augen zu verlieren:

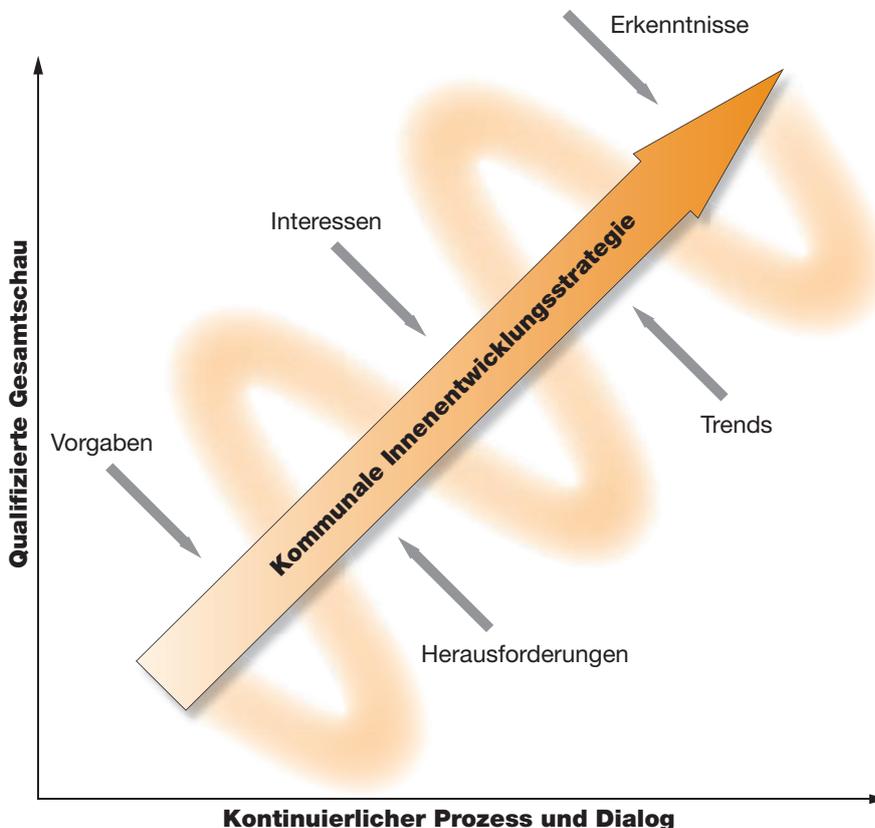
Innenentwicklung sorgfältig und umfassend angehen

- Qualität vor Quantität
- Es gibt Grenzen der Innenentwicklung
- Die grossen Potenziale (zuerst) nutzen
- Massgeschneiderte Konzepte erarbeiten (Identität ist ortsspezifisch)
- Die kommunale Richt- und Nutzungsplanung auf Innenentwicklung ausrichten
- Fachverstand und Erfahrung gewinnbringend einsetzen
- Die Bevölkerung und die Politik im Prozess mitnehmen

Mit der Siedlungsentwicklung nach innen eröffnet sich ein wichtiges Feld der strategischen Gemeindeentwicklung, für welche ein robuster Weg zu ebnen ist (vgl. dazu Abbildung «Robuster Weg für die Innenentwicklung»). Heute wirken eine Vielzahl von Interessen und vielfältige Einflüsse auf die räumliche Entwicklung einer Gemeinde ein. Um dadurch nicht vom Kurs abzukommen, sich vermeidbare Umwege einzuhandeln oder gar ins Schlingern zu geraten, ist es unverzichtbar, klare Vorstellungen über die angestrebte Entwicklungsrichtung zu haben. Die kommunale Innenentwicklungsstrategie, resultierend aus den beiden Komponenten «kontinuierlicher Prozess und Dialog» sowie «qualifizierte Gesamtschau», weist der Gemeinde einen robusten Entwicklungsweg in die Zukunft.

Innenentwicklung erfordert eine Strategie

Robuster Weg für die Innenentwicklung

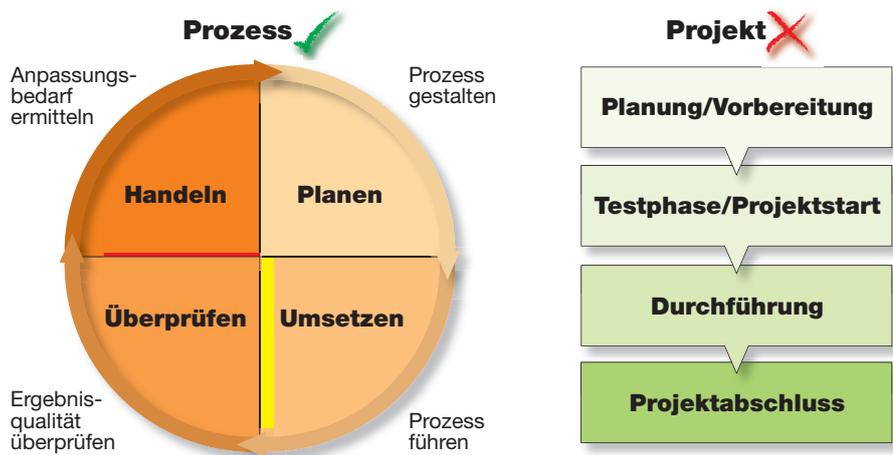


Innenentwicklung als Prozess begreifen...

Prozessführung und -gestaltung

Der politische Auftrag zur Innenentwicklung lässt sich nicht wie ein Projekt Schritt für Schritt abarbeiten und von heute auf morgen umsetzen und abschliessen. Er ist vielmehr als kontinuierlicher und qualitätssichernder Prozess zu verstehen, der nach den ersten Ergebnissen die Wirkung und Stossrichtung überprüft und in der Folge diese nötigenfalls fein justiert (vgl. dazu Abbildung «Innenentwicklung als qualitätssichernder Kreislauf»). Diesen Prozess gilt es frühzeitig und vorausschauend zu gestalten. Es braucht zwar einen langen Atem dafür, doch der langfristige Einsatz macht sich bezahlt!

Innenentwicklung als qualitätssichernder Kreislauf



...welcher aktiv zu führen und zu gestalten ist.

Die Siedlungsentwicklung nach innen – verstanden als strategische Gemeindeentwicklung verbunden mit der Definition, Lenkung und Einforderung der Qualität der räumlichen Entwicklung – ist eine verantwortungsvolle Führungsaufgabe der kommunalen Behörden und Verwaltungen. Sie ist idealerweise bei der Exekutive der Gemeinde anzusiedeln. Eine tragfähige kommunale Innenentwicklungsstrategie wächst in aller Regel von innen. Sie basiert auf einer Vision, stützt sich auf Ortswissen über die Gemeinde, antizipiert deren Stärken und Schwächen und berücksichtigt Chancen sowie Risiken. Der Handlungsspielraum der Behörde ist erheblich. Er entfaltet sich insbesondere bei aktiv handelnden Gemeinden, zum Beispiel durch das Fixieren von Regeln, durch Verhandlungen, die frühzeitige Partizipation und durch das gezielte Setzen von Anreizen.

Nebst der Prozessführung ist auch die Ausgestaltung des Prozesses entscheidend für eine erfolgreiche Innenentwicklungsstrategie. Die Prozessgestaltung beinhaltet unterschiedliche Elemente:

- Zieldefinition, Pflichtenheft (z.B. Bearbeitungstiefe)
- Ablauf und Vorgehensweise (u.a. Analyse, Massnahmen, Umsetzung, Monitoring)
- Gliederung des Prozesses (z.B. Meilensteine, Teilprojekte, Vertiefungsstudien)
- Organisation, Akteure (operative und strategische Ebene, externe Fachkompetenz, Interessengruppen, Investoren, Eigentümer und Bevölkerung)
- Partizipations- und Kommunikationskonzept (Mitwirkung, Information, Medienarbeit)
- Ressourcenplanung (Zuständigkeiten, Bewirtschaftung und Qualitätssicherung)

Dialog fördert Akzeptanz

Die Siedlungsentwicklung nach innen zielt auf Veränderungen der bebauten Umwelt ab. Solche Vorgänge lösen bei den direkt Betroffenen vielfältige Emotionen aus. Deshalb ist eine frühzeitige und kontinuierliche Information der Schlüsselakteure wie Eigentümer, Investoren, Interessengruppen und Bevölkerung von grosser Bedeutung. Durch den bewussten Einbezug dieser Personenkreise wird eine breite Abstützung und Vertrauensbildung eher erlangt. Die Fragen, wo künftig wie viel gebaut werden kann und welche Nutzungen ermöglicht werden sollen, sind in der Gemeinde intensiv zu diskutieren. Entsprechend sind solche Prozesse umsichtig zu planen sowie verständlich und anschaulich auszugestalten (z.B. modell- bzw. bildhafte Visualisierung der Zielvorstellungen). Widerstände und Sachzwänge müssen erkannt und gewinnbringend in die Verfahren integriert werden. Den Beiträgen betroffener Nutzer und Bewohner ist dabei genügend Gewicht beizumessen (vgl. «Partizipative Planung» gemäss Glossar). Es existiert kein einfaches Erfolgsrezept. Grundvoraussetzung ist jedoch, dass letztlich eine räumlich konkretisierte kommunale Innenentwicklungsstrategie besteht, die von der Bevölkerung mitgetragen wird.

Akzeptanz durch Beteiligung

Veränderungen des Wohnumfelds stossen in der Regel eher auf Zustimmung, wenn sich dadurch die Wohnsituation, namentlich die Wohnkosten und Versorgungssituation, nicht verschlechtert und sich die Lebensqualität, sowohl im unmittelbaren Wohnumfeld als auch im Quartier selbst, zugleich steigern lässt (u.a. besserer Lärmschutz, zusätzliche Kultur- oder Freizeitangebote sowie qualitätsvolle Aussen- und Freiräume). Damit die Akzeptanz gegenüber der Innenentwicklung steigt, sollen die dabei erzielten Vorteile gemeinschaftliche Mehrwerte bilden. Eine zukunftstaugliche Siedlungsentwicklung nach innen basiert zudem auf einem institutionalisierten Dialog mit der Bevölkerung, in welchem sie sensibilisiert wird. Die Bevölkerung muss sich informieren und einbringen können, so dass sie sich ernstgenommen fühlt. Dafür geeignet sind sogenannte informelle Planungsinstrumente und -verfahren mit partizipativem Ansatz wie räumliche Entwicklungsstrategien, gebietsspezifische Leitbilder und Masterpläne oder auch kooperative Verfahren wie Testplanungen und Studienaufträge in Kombination mit Echoforen.

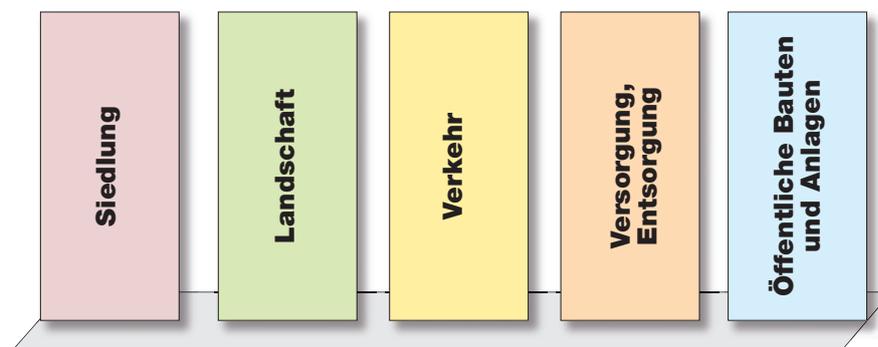
Dialog und Kooperation frühzeitig gewährleisten

Gesamtschau verschafft Überblick

Für die Planung im grösseren Zusammenhang haben sich, in Anlehnung an die Grundlagen der menschlichen Aktivitäten und im Sinne einer horizontalen Gesamtschau, fünf thematische Sachbereiche herausgebildet (vgl. dazu Abbildung «Thematische Sachbereiche der Raumplanung»).

Überblick dank horizontaler...

Thematische Sachbereiche der Raumplanung

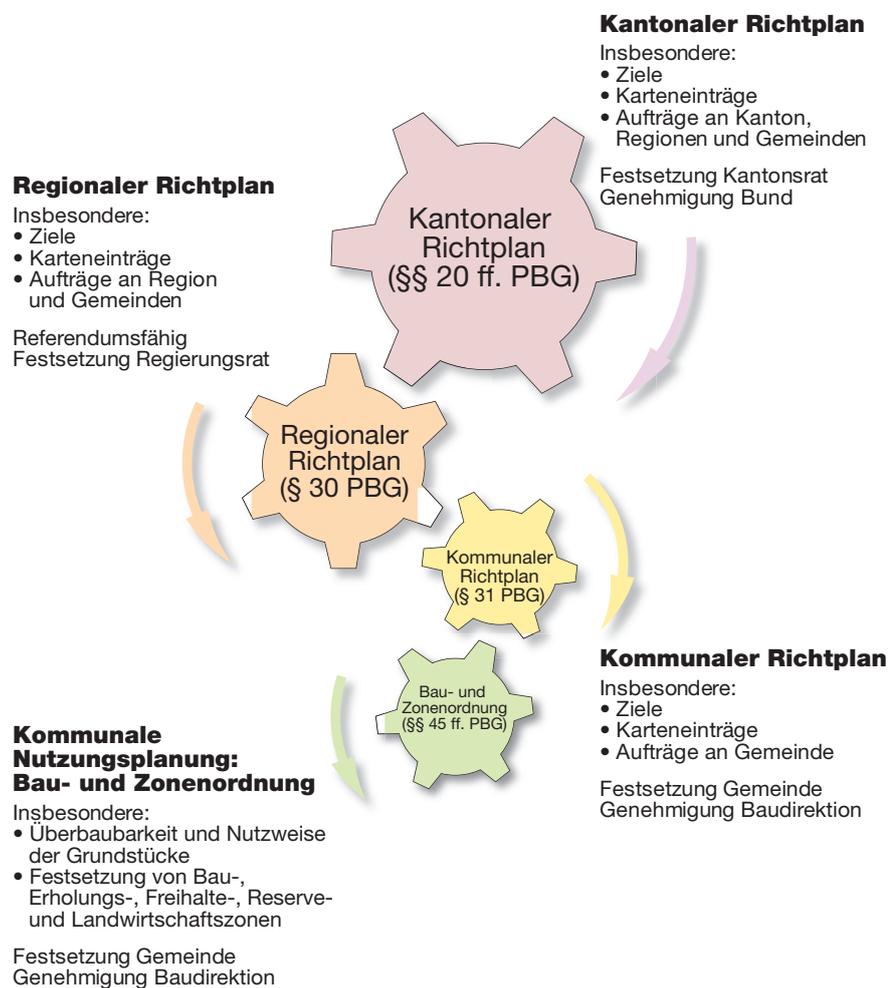


Gemäss § 20 PBG stehen die verbindlich vorgegebenen, aufeinander abgestimmten Teilrichtpläne des kantonalen Richtplans stellvertretend für diese Sachbereiche.

...und vertikaler Gesamtschau.

Die vertikale Gesamtschau bilden die aufeinander abgestimmten Vorgaben im kantonalen, regionalen und kommunalen Richtplan, welche die Leitplanken für die Raumentwicklung im Kanton Zürich setzen (vgl. dazu Abbildung «Planungssystematik von Kanton, Regionen und Gemeinden»). Der in § 16 PBG vorgegebene planerische Stufenbau ist für das grundsätzliche Planungsverständnis wesentlich. Er gewährleistet, dass die Planungen unterer Stufe denjenigen der oberen Stufe und die Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnung, BZO) jeder Stufe der Richtplanung entsprechen.

Planungssystematik von Kanton, Regionen und Gemeinden



Mit Blick auf die anstehenden Transformationsprozesse in den nächsten Jahrzehnten vermögen nur ein Planungsverständnis, das über den einzelnen Sachbereich Siedlung und die jeweilige Planungsstufe hinausgeht, sowie ein gelebtes Gegenstromprinzip eine zweckmässige Auseinandersetzung mit den planerischen Aufgabenstellungen im Zusammenhang mit der Innenentwicklung zu leisten.

Erfolgsversprechendes Instrumentarium

Innenentwicklung ist dann akzeptiert und zukunftstauglich, wenn dabei gemeinschaftliche Mehrwerte und gemeinschaftlicher Nutzen entstehen. Die mit der Siedlungsentwicklung nach innen einhergehende, intensivere Beanspruchung des Lebensraums hat wenn immer möglich auf vier Ebenen Wirkung zu entfalten:

Siedlungsentwicklung nach innen ist nicht Selbstzweck!

- Baulich

Qualitätsorientiertes dichteres Bauen nutzen, um mehr (Wohn-)Einheiten innerhalb eines Siedlungsraums zu generieren (Nutzungsdichte erhöhen).

- Funktional

Ortsgerechte Vielfalt der Nutzungen und Funktionen im Quartier, in der Strasse und im Haus fördern (Wechselwirkungen und Synergien).

- Sozial

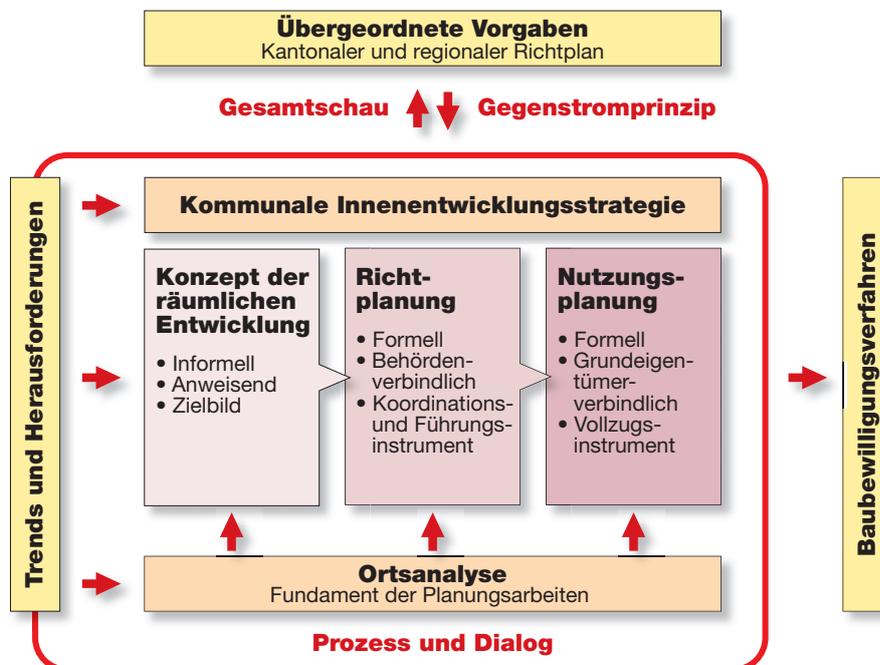
Innenentwicklung mit gesellschaftlichen Ansprüchen von heute und morgen kombinieren (demografische und sozioökonomische Aspekte wie z.B. Alterung sowie Diversifizierung der Kulturen und Lebensstile).

- Historisch

Identität und Einzigartigkeit der Siedlungsräume durch den Erhalt von charakteristischen Ensembles, Einzelbauten und Freiräumen wahren (auf Verschiedenheiten aufbauen).

Um eine tragfähige kommunale Innenentwicklungsstrategie zu erarbeiten, bieten sich ein schrittweises Vorgehen sowie die Kombination von informellen und formellen Planungsinstrumenten und -verfahren an (vgl. dazu Abbildung «Dialog und Gegenstromprinzip»).

Dialog und Gegenstromprinzip



Wo stehen wir, welche Vorgaben sind zu beachten?

Ortsanalyse

Um eine hohe Siedlungsqualität zu gewährleisten, braucht es spezifische Lösungen für den jeweiligen Ort. Planerische Festlegungen haben dabei auf tragfähigen Entwicklungsvorstellungen zu basieren, welche immer auch in einen weiteren Kontext einzubetten sind. Zudem müssen die überkommunalen Richtplanvorgaben zweckmässig umgesetzt werden (Innenentwicklungsstrategie). Fundiertes Wissen und Verständnis über die örtliche Siedlungsqualität, namentlich die gebaute Situation in quantitativer und in qualitativer Hinsicht, das Nutzungsgefüge und die Sozialstruktur sind entsprechend von grosser Bedeutung.

Wie Quartiere, Analysekriterien und Datengrundlagen

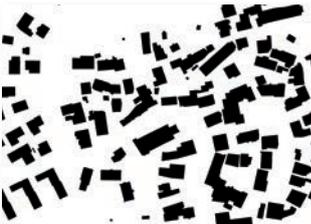
Eine Ortsanalyse kann hierzu wichtige Hilfestellung leisten. Sie sollte nicht nur die gesamte Gemeinde, sondern auch die Einbettung in regionale Zusammenhänge beleuchten. Es bietet sich an, Begehungen quartierweise und anhand aussagekräftiger Analysekriterien vorzunehmen. Dabei sollen die fachliche Aussensicht und das vorhandene Ortswissen gleichsam genützt werden. Bei der Beurteilung ist darauf zu achten, dass die zentralen Aspekte der Siedlungsqualität (vgl. Merkblatt «Förderung der Siedlungsqualität») abgedeckt sind (sinngemäss § 71 PBG u.a. Einbettung ins bauliche und landschaftliche Umfeld, Typologie und Ausdruck der Bauten, Ausstattung, Ausrüstung, Umfang und Gestaltung von Freiflächen sowie Durchwegung). Weiter erleichtert der Einbezug bereits aufbereiteter Datengrundlagen die Analysearbeiten wesentlich. Insbesondere die zur Verfügung stehenden Kleinquartieranalysen des Statistischen Amtes des Kantons Zürich liefern wertvolle Informationen, welche auch im GIS-Browser abrufbar sind (vgl. «Quartieranalyse für Siedlungserneuerung»). Nach wie vor nützlich sind die Daten der kantonalen Raumbeobachtung zum baulichen Bestand wie etwa die Faktenblätter zu Regionen und Gemeinden sowie die Zusammenstellungen zu den Nutzungsreserven. Zielführende Untersuchungsparameter und Analysekriterien einer Ortsanalyse können sein:

- Lage im Siedlungskörper



Um die spezifischen (Innenentwicklungs-)Potenziale eines Quartiers abschätzen zu können, sind die Lage im Siedlungskörper und die jeweilige Situation im Nahbereich zu untersuchen. Neben der Zentralität spielen die Anbindung an den öffentlichen Verkehr, topographische Begebenheiten, die Einbettung in den funktionalen Kontext, vorhandene Infrastrukturen und deren Kapazitäten sowie umliegende Quartiere eine wichtige Rolle. Falls eine Erhöhung der Nutzungsdichte angestrebt wird oder vorgegeben ist, so hat dies primär an dafür geeigneten Lagen zu erfolgen.

- Ortsbauliche Struktur



Volumen, Körnung und Wertigkeit der Substanz und Freiräume bilden wichtige Parameter, um zu gewährleisten, dass sich neue Gebäudevolumen auch bei einer Erhöhung der Dichte künftig gut in die bestehenden Quartierstrukturen einordnen und vorhandene identitätsstiftende Merkmale unterstützen können. Sorgfältige Übergänge innerhalb von Quartieren, in denen eine Umstrukturierung stattfinden soll, zu benachbarten Gebieten oder zu Siedlungsrändern, sind sicherzustellen. Quartiere, in denen noch grosse Reserven innerhalb der Bauzone vorhanden sind, können hinsichtlich der zu sichernden siedlungsinternen Freiräume einen besonderen Stellenwert einnehmen. Hochwertige Freiräume sind besonders bei Massnahmen der Siedlungsentwicklung nach innen zu bewahren oder neu zu schaffen, damit der kompakte Siedlungskörper durch diese kontrastiert und ein gutes Lokalklima gefördert wird.

- Nutzungsgefüge



Das Nutzungsgefüge spielt eine wichtige Rolle hinsichtlich der Interaktions- und Nutzungsdichte, der Diversität des Wohnraum- und Arbeitsplatzangebots sowie des Grads der Öffentlichkeit und der Versorgung. Räumlich konzentrierte Mischnutzungen mit zentralörtlichen Funktionen bilden tragfähige Ansätze, um künftig vermehrt auftretende soziale Bedürfnisse zu befriedigen. Auf der anderen Seite kann auch der Bedarf nach ungestörten, eher monofunktionalen Quartierstrukturen bestehen. Ebenso wichtig ist es, Überlegungen zur künftigen Entwicklung gewerblich-industrieller Gebiete anzustellen. Anzustreben ist eine selbsttragende, gut in den regionalen

Kontext eingebettete sowie auf die örtlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten abgestimmte Nutzungsvielfalt.

- Sozialstruktur

Durch die Beleuchtung der Sozialstruktur können unterschiedliche Erkenntnisse gewonnen werden, welche für eine qualitätsorientierte Innenentwicklungsstrategie von zentraler Bedeutung sind. Wo ist kurz- bis mittelfristig aufgrund von absehbaren Handänderungen mit einer gewissen Dynamik zu rechnen und welche Quartiere können diesbezüglich als eher stabil bezeichnet werden? Wo lebt eine vielschichtige Bevölkerung und wo besteht eher eine geringe soziale Durchmischung? In welchen Quartieren ist dies erwünscht und wo problematisch? Ist die Sozialstruktur insgesamt ausgewogen und lässt sich eine solche auch ohne weiteres erhalten?



Wozu
Verstehen, differenzieren und handeln

Gestützt auf eine umfassende Ortsanalyse lässt sich feststellen, welche spezifischen (Innenentwicklungs-)Potenziale, Qualitäten und Eigenheiten in einem Quartier bestehen. Daraus lässt sich ableiten, wo welche Nutzungen oder eine Erhöhung der Nutzungsdichte sinnvoll sowie hinsichtlich der Infrastrukturkapazitäten denkbar scheinen und wo primär der Erhalt der bestehenden Strukturen und Kulturwerte im Vordergrund steht. Es wird erkennbar, wo die Handlungsspielräume liegen, wo Handlungsbedarf ausgewiesen oder wo Umsicht geboten ist. Die Erkenntnisse aus der Ortsanalyse lassen sich in einem Potenzialplan, durch die Unterteilung des Siedlungskörpers in drei Raumkategorien der Innenentwicklung, räumlich konkretisieren:

- Ausschlussgebiete

Stabile Quartiere, die in ihrer bestehenden Struktur und ihrem baulichen Bestand erhalten bleiben sollen.

- Möglichkeitsgebiete

Zu pflegende Quartiere, in denen eine Steigerung der Nutzungsdichte an gewissen Lagen und unter bestimmten Umständen möglich sein soll (z.B. durch Arealüberbauungen oder Sonderbauvorschriften).

- Handlungsgebiete

Dynamische Quartiere, in denen ein proaktives, initiatives Handeln zur Erhöhung der Nutzungsdichte angezeigt ist und damit verbunden grössere Veränderungen der Siedlungsstruktur erstrebenswert sind.

Die Ortsanalyse mit einem Potenzialplan und darin enthaltenen Raumkategorien der Innenentwicklung bildet den ersten Schritt auf dem Weg zu einer Strategie für die weitere Entwicklung.

Konzept der räumlichen Entwicklung

Mittels eines Konzepts der räumlichen Entwicklung lässt sich aufbauend auf die Ortsanalyse und den Potenzialplan frühzeitig ein differenziertes, langfristiges und visionäres Zielbild zeichnen (Planungshorizont mindestens 25 Jahre). Dieses macht auf konzeptioneller Ebene erkennbar, wo sich die Gemeinde wie entwickeln soll (Innenentwicklungsstrategie). Dazu sind einerseits die Erfolgspositionen der Gemeinde zu beschreiben und andererseits ist aufzuzeigen, mit welchen differenzierten räumlichen Strategien sich die Innenentwicklung in den unterschiedlichen Quartieren konkretisieren und zielführend umsetzen lässt.

Wohin wollen wir?

Um sich im Rahmen der Erarbeitung eines Konzepts der räumlichen Entwicklung den massgeblichen Themenfeldern schrittweise anzunähern, kann ein Vorgehen über Leitgedanken hilfreich sein. Dadurch wird gleichzeitig sichergestellt, dass die für die Berichterstattung bedeutsamen Erläuterungen und Interessenabwägungen bearbeitet werden (vgl. dazu Abbildung «Leitgedanken»).

Wie
Mit Leitgedanken an die Ortsanalyse anknüpfen

Die im Rahmen der Ortsanalyse im Potenzialplan räumlich konkret zugeordneten Raumkategorien und die über die Leitfragen erarbeiteten Entwicklungsvorstellungen bilden zusammen mit den Vorgaben der überkommunalen Richtpläne die Grundlage für ein zielgerichtetes Konzept der räumlichen Entwicklung.

Leitgedanken

Die Formulierung von Leitgedanken kann die Annäherung an die wesentlichen Themenfelder erleichtern.

Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven

Welche Innenentwicklungspotenziale bestehen in der Gemeinde?
Welche Potenziale sind schlecht verfügbar, aber wichtig für das kommunale Entwicklungsziel?
Wie werden die Potenziale nutzbar gemacht?
Welche Auswirkungen sind zu erwarten, wenn eine Mobilisierung nicht gelingt?

Abstimmung Siedlung und Verkehr

Wie gestaltet sich das Funktionsgefüge der Gemeinde?
Gibt es Korrekturbedarf?
Wo befinden sich heute oder morgen die gut erschlossenen und erreichbaren Räume mit Mischnutzungen und Versorgungsdienstleistungen?
Welche Massnahmen sind nötig, um bestehende oder künftige Nutzungen ins Gefüge zu integrieren?
Welche ruhigen Zonen gilt es zu bewahren?
Wie gestaltet sich die Erholungs- und Freiraumversorgung?

Überkommunal abgestimmte Siedlungskapazität

Wie wird das Mengengerüst gemäss kantonalem und regionalem Richtplan zeitgerecht bereitgestellt?
Welche Etappierung der Entwicklung ist erstrebenswert und wie wird sie sichergestellt?
Wo liegen die kurzfristig zu aktivierenden Potenziale und wo jene, die sukzessive verfügbar werden?
Welche Anreize können gesetzt werden?
Wie viel Raum benötigen die öffentlichen Einrichtungen künftig?
Welche finanziellen Ressourcen und Infrastrukturen sind bereitzustellen?

Massgeschneiderte und qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen

Wo wird künftig zusätzlichen BewohnerInnen und weiteren Beschäftigten Wohn- und Arbeitsraum angeboten?
Was für (soziale) Ansprüche sind zu befriedigen?
Welche Gebiete sind hinsichtlich einer Veränderung als dynamisch zu bezeichnen und wo finden sich eher stabile Verhältnisse?
Welche Identitäten sind zu stärken?
Wo kann eine Erneuerung und Aufwertung des Siedlungskörpers eine nachhaltige Raumentwicklung unterstützen und einen freiräumlichen oder baukulturellen Mehrwert generieren?

Wo
Handlungsorientierung mit
Veränderungsstrategien

Neben den Handlungsanweisungen im kantonalen Raumordnungskonzept werden ergänzend in den regionalen Raumordnungskonzepten und Richtplänen zu erreichende Nutzungsdichten vorgegeben und Entwicklungsschwerpunkte bezeichnet. Diese sind auf kommunaler Ebene weiter zu konkretisieren und umzusetzen. In einem weiteren Schritt bietet es sich an, die für die künftige Bestandsentwicklung relevanten Veränderungsstrategien räumlich konkret festzulegen. Diese weisen einen engen Bezug zu den Raumkategorien aus der Ortsanalyse auf und lassen sich nicht beliebig zuordnen, da sonst Widersprüche geschaffen würden (vgl. dazu Abbildung «Veränderungsstrategien»).

Veränderungsstrategien sind auf die örtlichen Verhältnisse und Strukturen anzupassen und sollen vorhandene Siedlungstypologien berücksichtigen. Dabei ist einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Bau-, Freiraum- und Nutzungsstruktur sowie der Infrastruktur Rechnung zu tragen. Die Veränderungsstrategien bilden eine Diskussionsgrundlage für das Mass der Veränderung und der zu erreichenden Nutzungsdichte in den jeweiligen Quartieren:

Veränderungsstrategien

Raumkategorie aus der Ortsanalyse Änderung der Nutzungsdichte

Veränderungsstrategie gemäß kantonalem Richtplan	Handlungsgebiete ↑	Möglichkeitsgebiete ↑ →	Ausschlussgebiete → ↓
Bewahren			
Weiterentwickeln			
Umstrukturieren			

Bewahren – Identifizieren und Schützen erhaltenswerter Strukturen

- Erhalt und Aufwertung erkennbarer Qualitäten (z.B. Durchgrünung, Freiräume).
- Weiterführung der Ursprungsnutzung ohne quantitative Entwicklung (allenfalls Verzicht auf Ausschöpfung des zulässigen Nutzungsmasses gemäß BZO denkbar).
- Bewahrung vorhandener Strukturen oder der Substanz (z.B. mittels Kern- oder Quartiererhaltungszonen gemäß §§ 50 und 50a PBG).



Weiterentwickeln – Identifizieren und Ausnutzen der Reserven gemäß BZO

- Quartierweise Anpassung und Erweiterung der Ursprungsnutzung womöglich verbunden mit einer quantitativen Entwicklung.
- Erhalt bestehender städtebaulicher Grundmuster sowie Weiterentwicklung oder Teilersatz bestehender Baustrukturen.
- Punktuelle Realisierung höherer Dichten unter Wahrung des Gesamtcharakters durch die Anwendung qualitätssichernder Planungsinstrumente wie Arealüberbauungen (§§ 69 ff. PBG), Sonderbauvorschriften (§§ 79 ff. PBG) oder Gestaltungspläne (§§ 83 ff. PBG).



Umstrukturieren – Typologische Neuinterpretation von Quartieren

- Teilersatz der Ursprungsnutzung durch eine neue Nutzungsmischung oder durch Fokussierung auf neue Nutzergruppen.
- Quantitative Entwicklung zumeist hoch (die BZO überschreitend), jedoch stark projektabhängig.
- Städtebauliche Akzentuierung unter Einbezug neuer Bauformen zwecks Realisierung urbaner Räume mit höheren Nutzungsdichten (Gestaltungspläne gemäß §§ 83 ff. PBG; sinnvollerweise mit vorgeschalteten Konkurrenzverfahren).



Der Zweck eines Konzepts zur räumlichen Entwicklung ist ein dreifacher:

- Es wirkt als zentrale (informelle) Planungsgrundlage für die folgenden formellen Planungsinstrumente sowie als Basis für den gesamten nachfolgenden Planungsprozess und ermöglicht die strategische Ausrichtung.
- Es ist Auslöser eines umfassenden Dialogs (Kommunikations- und Partizipationsprozess) über die räumliche Gemeindeentwicklung, was die Zusammenarbeit von Behörde und Verwaltung mit Dritten vereinfacht und verbessert.
- Es schärft das Profil der Gemeinde und deren Funktion innerhalb der Region sowie des Kantons (Gegenstromprinzip) und vermittelt eine Vorstellung darüber, wie sich die Gemeinde in den verschiedenen Quartieren entwickeln will. Dies kann zur weiteren Identitätsbildung in der Wohnbevölkerung beitragen.

Wozu
Entwicklungsvorstellungen
bildhaft verständlich und
(er)fassbar machen

Die Umsetzung des Konzepts zur räumlichen Entwicklung erfolgt schrittweise durch die demokratische Legitimation und Schaffung von Verbindlichkeit beim Überführen der wesentlichen Erkenntnisse und Inhalte in die kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Ein solches Vorgehen stellt sicher, dass die räumliche Entwicklung der Gemeinde sowohl innerhalb eines vorgelagerten, partizipativen Prozesses breit abgestützt wurde als auch in eine auf die kantonalen und regionalen Vorgaben abgestimmte kommunale Gesamtschau eingebettet und nicht lediglich von isolierten Einzelschritten getrieben ist.

Kommunale Richt- und Nutzungsplanung

Für die Zürcher Gemeinden sind zwei formelle Planungsinstrumente von zentraler Bedeutung. Einerseits ist dies der behördenverbindliche kommunale Richtplan gemäss § 31 PBG und andererseits der grundeigentümergebundene kommunale Nutzungsplan (Bau- und Zonenordnung) gemäss §§ 45 ff. PBG. Diese beiden bewährten Planungsinstrumente dienen dazu, Entwicklungsvorstellungen und strategische Ausrichtungen schrittweise in verbindliche Planinhalte zu überführen. Dabei werden der Konkretisierungsgrad stufengerecht erhöht und die Planinhalte aufeinander abgestimmt sowie präzisiert.

Kommunale Richtplanung

Von der Entwicklungsvorstellung zum Koordinations- und Führungsinstrument

Nur wo eine Gesamtschau erfolgt ist, wo Zusammenhänge und Interessen offengelegt werden, Vorhaben und Ressourcen bekannt sind sowie Alternativlösungen und Kombinationsmöglichkeiten ausgelotet werden, lassen sich die verfügbaren Mittel optimal einsetzen. In dieser Querschnittsaufgabe liegt die zentrale Funktion des kommunalen Richtplans mit einem Planungshorizont von 20 bis 25 Jahren. Dabei handelt es sich um Pläne der Behörden, welche komplexe Zukunftsaufgaben lösen helfen und die übergeordneten Vorgaben umsetzen. Im Gegenzug ermöglichen sie durch fundierte Aussagen zur kommunalen Ausgangslage auch die Einflussnahme auf die überkommunalen Planungen (Gegenstromprinzip). Durch den kommunalen Richtplan sind Behörden in der Lage, Vorhaben in den Gesamtkontext zu stellen, kurzfristig darüber zu entscheiden und gleichzeitig die langfristigen Auswirkungen zu erkennen. Er bildet eine verlässliche Plattform, um Vorhaben gegenseitig abzustimmen, und kann auch das weitere Vorgehen für ein vorläufiges Verhandlungsergebnis enthalten. Eine weitere, etwas in Vergessenheit geratene, wesentliche Funktion des kommunalen Richtplans besteht zudem in der Standortsicherung für im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen (u.a. Begründung der Standortgebundenheit ausserhalb des Siedlungsgebiets).

Verbindlichkeit und Legitimation für Massnahmen schaffen

Ein ganzheitlich verstandener, alle Sachbereiche umfassender kommunaler Richtplan stellt ein wichtiges kommunales Planungsinstrument dar, um die Diskussion über die Innenentwicklung gestützt auf das Konzept der räumlichen Entwicklung kontinuierlich weiterzuführen und schrittweise zu konkretisieren sowie durch den Souverän in Verbindlichkeit zu überführen. Folgeplanungen, die gestützt auf entsprechende Richtplaneinträge erarbeitet werden, können im weiteren Planungsprozess von der richtplanerischen Legitimation profitieren, welche letztlich auch kantonale Stellen bindet (z.B. hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Gestaltungsplänen oder Sonderbauvorschriften). Die nachgelagerte, grundeigentümergebundene Nutzungsplanung lässt sich dadurch wesentlich von Grundsatzfragen entlasten.

Die Umsetzung des behördenverbindlichen kommunalen Richtplans erfolgt im Rahmen der grundeigentümergebundenen kommunalen Nutzungsplanung. Aktuelle Beispiele kommunaler Richtpläne finden sich z.B. in der Stadt Wetzikon oder in der Gemeinde Uetikon am See.

Kommunale Nutzungsplanung

Eigentümergebundenheit, Rechtssicherheit und Planbeständigkeit

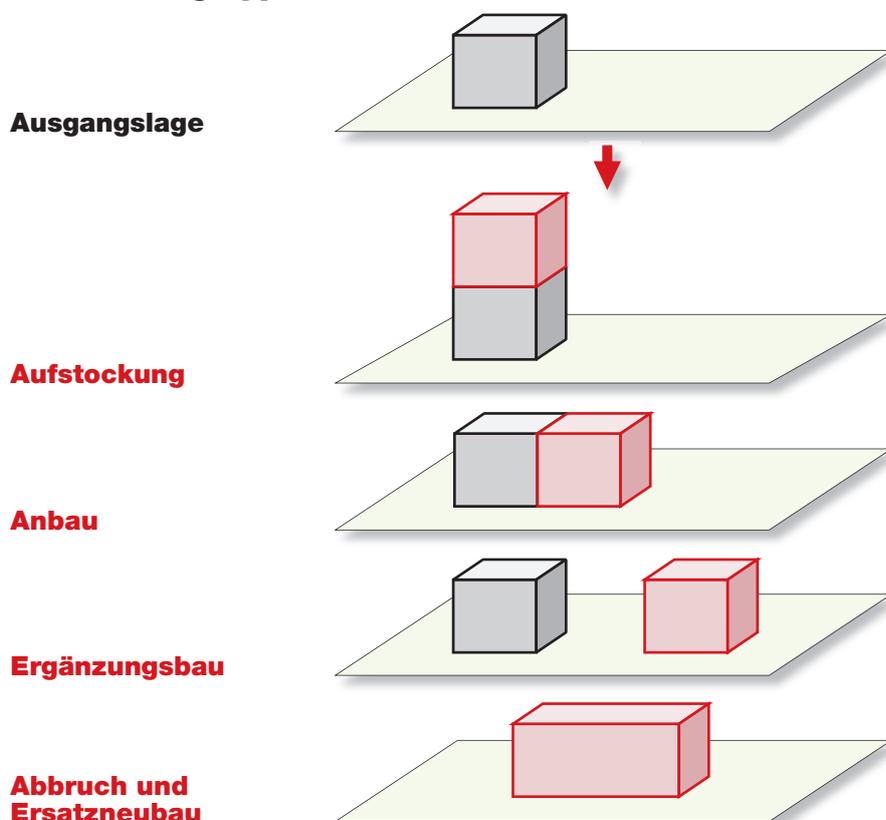
Im kommunalen Nutzungsplan mit einem Planungshorizont von 15 Jahren wird der im Konzept der räumlichen Entwicklung vorausgenommenen und im kommunalen Richtplan schrittweise konkretisierten Innenentwicklung ein grundeigentümergebundener Rahmen gegeben. Die Bau- und Zonenordnung grenzt das Handlungsfeld privater Akteure ab (Vollzugsinstrument mit Geboten, Verboten und Begrenzungen

zur Definition der zulässigen Bodennutzung). Im Gegenzug profitieren Grundeigentümer und Investoren von einem hohen Mass an Rechtssicherheit und Planbeständigkeit. Die Umsetzung des kommunalen Nutzungsplans erfolgt sodann im Baubewilligungsverfahren.

Die bauliche Dichte ist ein relevantes Mass für städtebauliche Fragestellungen wie die Innenentwicklung. Im Unterschied zur Nutzungsdichte, welche bei den regionalen Raumordnungskonzepten (Regio-ROK) verstärkt Anwendung findet, kann in der Bau- und Zonenordnung lediglich die bauliche Dichte direkt gesteuert und über Nutzungsziffern gemäss § 251 lit a. PBG verbindlich vorgegeben werden (vgl. auch minimale Ausnützungsziffern gemäss § 49a PBG). Damit erfolgt die eigentliche Umsetzung der richtplanerischen Vorgaben zur Nutzungsdichte im kommunalen Nutzungsplan (vgl. Leitfaden «Dichtevorgaben umsetzen»). Mit unterschiedlichen Massnahmen wie beispielsweise dem Zulassen und der Förderung verschiedener Nutzweisen und Wohnangebote, dem Verzicht auf restriktive Abstandsvorschriften oder der Auf- und Umzonung zentral gelegener oder gut erschlossener Areale können einerseits die Bebauungsmöglichkeiten flexibilisiert und andererseits die zulässige bauliche Dichte bzw. die Einwohner- und Beschäftigtenkapazität erhöht werden. Höhere bauliche Dichten können einerseits in der Form von Anreizsystemen wie Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplanpflichten für nachgelagerte Arealentwicklungen gefördert werden. Dabei lässt sich die Siedlungsentwicklung nach innen zugleich mit qualitätssichernden Anforderungen koppeln (vgl. Merkblatt «Gestaltungsplan»). Andererseits stehen verschiedene, direkt in der Bau- und Zonenordnung umsetzbare Massnahmen zur Verfügung, welche die Bebauungsmöglichkeiten auf einem Grundstück flexibilisieren und dadurch die zulässige bauliche Dichte bzw. die Einwohner- und Beschäftigtenkapazität erhöhen (vgl. dazu Abbildung «Verdichtungstypen»).

Von der Nutzungsdichte zur baulichen Dichte

Verdichtungstypen



Quelle: RZU

Siedlungsgebiet ist kein Freipass für Einzonungen

Einzonungen nur im Rahmen der Gesamtschau (Innenentwicklungsstrategie)

Nachweis über die zweckmässige Siedlungskapazität

Bauzonen können nur innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets ausgeschieden werden (vgl. § 47 PBG). Das in der Richtplankarte enthaltene Siedlungsgebiet ist auf den mutmasslichen Bedarf der nächsten 20–25 Jahre ausgelegt (vgl. § 21 Abs. 2 PBG) und entsprechend Art. 15 Abs. 3 RPG über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt. Das Siedlungsgebiet kann daher nicht mit dem nach Art. 15 Abs. 1 RPG zulässigen Umfang der Bauzonen gleichgesetzt werden. Die Bemessung der Bauzonen erfolgt im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung, welche sich auf eine gesamträumliche Entwicklungsvorstellung zu stützen hat. Einzonungen werden künftig die Ausnahme darstellen. Land wird regelmässig nur dann einer Bauzone zugewiesen werden können, wenn gewisse Grundvoraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

– Ausgewiesener Bedarf

Auch nach einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven werden zusätzliche Bauzonen noch benötigt, erschlossen und überbaut. Dazu müssen die vorhandenen und herbeizuführenden Nutzungspotenziale der Siedlungsentwicklung nach innen vorab im Rahmen einer Innenentwicklungsstrategie umfassend erhoben sowie entsprechend den Vorgaben in den überkommunalen Richtplänen ausgewiesen und in zweckmässiger Weise in die Berechnung der Siedlungskapazität einbezogen werden.

– Verfügbarkeit

Die zusätzlichen Bauzonen müssen grundsätzlich verfügbar sein und innerhalb von 15 Jahren erschlossen sowie überbaut werden (rechtliche Sicherstellung).

– Umsetzung der Richtplanvorgaben

Die kommunale Nutzungsplanung mit Anträgen für zusätzliche Bauzonen setzt eine vorgängige Gesamtschau durch die Gemeinde voraus. Den räumlich konkreten Vorgaben der überkommunalen Richtpläne wie auch des kommunalen Richtplans ist nachweislich Rechnung zu tragen (u.a. Veränderungsstrategien, Nutzungsdichten und Vorgaben für bauliche Dichten sowie Nutzungsvorgaben).

Sicherstellung gesamtkantonale Bauzonendimensionierung

Auf kantonomer Ebene werden ergänzend zu den oben stehenden Grundvoraussetzungen weitere Nachweise im Rahmen der gesamtkantonale Bauzonendimensionierung zu erbringen sein. Einerseits haben alle Kantone eine bundeskonforme Bauzonengrösse sicherzustellen. Andererseits greift im Kanton Zürich in Ergänzung und zur Umsetzung der Vorgaben des kantonalen Richtplans das Instrumentarium des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF). Der KEF ist das zentrale Steuerungsinstrument des Regierungsrats für die verwaltungsinterne strategische und operative Steuerung. Für die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung sind zwei Wirkungsindikatoren von zentraler Bedeutung:

– Bauzonenmanagement

Das Bauzonenmanagement zeigt auf, inwiefern der gesamtkantonale Umfang an Bauzonen zu- oder abgenommen hat.

– Bauzonenbeanspruchung

Die Bauzonenbeanspruchung beschreibt, wie viel Fläche überbaute Bauzone pro Person (Einwohner und Beschäftigte) genutzt wird.

Umsetzung der Richtpläne als Genehmigungsvoraussetzung

Gestützt auf eine massgeschneiderte und qualitätsvolle kommunale Innenentwicklungsstrategie, welche die geforderte Gesamtschau sicherstellt, gilt die sachgerechte und zweckmässige Umsetzung der überkommunalen Vorgaben als wichtige Genehmigungsvoraussetzung für die kommunale Nutzungsplanung. Im Rahmen der Berichterstattung ist u.a. darzulegen, mit welchen Mitteln und Massnahmen die auf übergeordneter Ebene vorgegebenen Nutzungsdichten und damit verbunden die anzustrebende Siedlungskapazität sichergestellt werden.

In diesem Zusammenhang bietet es sich an, auch auf Gemeindeebene ein Monitoring einzuführen. Auf diese Weise lassen sich die sich einstellenden Erfolge der nach

innen gerichteten Entwicklung erfassen und bewerten, insbesondere ausgehend von Arealentwicklungen entsprechend dem auf die Innenentwicklung ausgerichteten kommunalen Nutzungsplan.

Zusammenfassender Überblick

Für eine tragfähige kommunale Innenentwicklungsstrategie braucht es keine neuen Planungsinstrumente. Gefragt sind gut strukturierte Prozesse, welche die Akzeptanz gegenüber der Siedlungsentwicklung nach innen fördern. Aus heutiger Sicht als zielführend erachtet werden innovative und kreative Lösungsansätze sowie entsprechend ihren Vorzügen eingesetzte, gut aufeinander abgestimmte informelle und formelle Planungsinstrumente (vgl. dazu Abbildung «Überblick Planungsinstrumente»). Patentrezepte bestehen nicht, massgeschneiderte Lösungen sind nötig. Als Anregung und Empfehlung stehen Erfahrungen sowie Erkenntnisse aus vergangenen und laufenden Planungsprozessen zur Verfügung.

Überblick Planungsinstrumente

Instrumente	Inhaltsbreite	Mitwirkung / Dialog	Abstimmungsgrad	Verbindlichkeit	Nutzen / Zweck
Ausprägung	abnehmend	abnehmend	zunehmend	zunehmend	
Konzept räumliche Entwicklung	offen	Mitwirkung frei gestaltbar Adressatengerechte Inhalte	Abstimmung steht aus	Anweisend	<ul style="list-style-type: none"> • Zeichnet ein visionäres Zielbild • Antizipiert Trends und Herausforderungen • Langfristig, Planungshorizont über 25 Jahre
Kommunale Richtplanung	Fünf Sachbereiche (§ 31 PBG bzw. § 20 PBG)	Formelles Mitwirkungsverfahren (§ 7 PBG) Sachbereichsbezogene Inhalte	Abstimmung aufgezeigt (Art. 5 RPV)	Behördenverbindlich	<ul style="list-style-type: none"> • Setzt Vorgaben überkommunaler Richtpläne und von Konzepten um (§ 16 PBG), begünstigt das Gegenstromprinzip • Gibt vordringlichen Belangen erstmalig einen verbindliche Rahmen sowie Legitimation und kann Vorgehensweisen festlegen • Koordinations- und Führungsinstrument der Gemeinde • Mittel-/langfristig, Planungshorizont 20–25 Jahre
Kommunale Nutzungsplanung	Fokus Siedlungsgebiet (§ 46 PBG)	Formelles Mitwirkungsverfahren (§ 7 PBG) Planungsrechtliche Inhalte	Abstimmung ist erfolgt (§ 5 PBG)	Grundeigentümerverbindlich	<ul style="list-style-type: none"> • Setzt Richtplanung eigentumsverbindlich um • Vollzugsinstrument mit Geboten, Verboten, Begrenzungen, Anreizen • Kurz-/mittelfristig, Planungshorizont 15 Jahre

Glossar

Wichtige Begriffe des Leitfadens

Die Siedlungsentwicklung nach innen (Innenentwicklung)...

...wird als Prozess der Ortsentwicklung verstanden. Sie hat zum Ziel, entweder vorhandene Siedlungsstrukturen umzunutzen oder die Nutzungsdichte auf bereits überbauten Grundstücken zu erhöhen. Möglich ist auch, beide Ansätze miteinander zu kombinieren. D.h. der Siedlungsumbau bzw. die Siedlungsentwicklung nach innen fokussiert auf Massnahmen, die den baulichen Bestand oder die Nutzungsstruktur zugunsten einer intensiveren und vielfältigeren Inanspruchnahme verändern (mehr Einwohner und mehr Beschäftigte sowie mehr Nutzungen und Angebote auf derselben Fläche). Die konsequente Nutzung heute noch unüberbauter Bauzonen und die Nutzung bestehender Potenziale gemäss gültiger Bau- und Zonenordnung in den bereits überbauten Bauzonen allein greifen im Verständnis dieser Begrifflichkeit zu kurz, gehören aber auch dazu.

Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr...

...beschreibt einen zentralen Grundsatz der Raumentwicklung. Angestrebt wird dabei eine enge und vorausschauende Koordination der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Dabei wird die Siedlungsentwicklung in Gebieten konzentriert oder verstärkt auf Gebiete gelenkt, die eine gute Verkehrserschliessung und -kapazität aufweisen unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrs und des Fuss- und Veloverkehrs (Angebotsorientierung). Umgekehrt hat sich die Verkehrserschliessung auch an der bestehenden Siedlungsstruktur zu orientieren und sich auf diese auszurichten (Nachfrageorientierung).

Die partizipative Planung...

...zeichnet sich dadurch aus, dass die Bevölkerung von Anfang an über ein Vorhaben informiert wird und in den Planungsprozess fest eingebunden ist. Dazu sind vorab Spielregeln, Prozesse, Organisation und Kompetenzen zu definieren. Im Unterschied zu den bekannten Mitwirkungsformen werden in der partizipativen Planung sowohl die Problemsicht als auch das Zielsystem von der Bevölkerung «am runden Tisch» mitbestimmt und nicht «nur» die Ergebnisse diskutiert. Von zentraler Bedeutung ist daher ein gutes Informationsmanagement, so dass das Potenzial der Bevölkerung auch gewinnbringend genutzt werden kann. Insgesamt lassen sich dadurch die Transparenz erhöhen, das Vertrauen und das Verständnis gegenüber der Planung fördern, gewisse Vorurteile abbauen sowie ein konstruktiver Dialog etablieren.

Die informellen Planungsinstrumente...

...unterliegen nicht, wie beispielsweise die kommunale Richt- und Nutzungsplanung, vorgegebenen Verfahren des öffentlichen Planungsrechts. Sie können je nach Anlass, Thema, Akteurskonstellation und räumlicher Situation flexibel ausgestaltet und an die jeweiligen Bedingungen und Bedürfnisse angepasst werden. Der Themenkatalog, zu dem planerische Aussagen getroffen werden können, ist grundsätzlich uneingeschränkt und kann sehr breit ausfallen.

Das Konzept der räumlichen Entwicklung...

...ist ein informelles Planungsinstrument. Dieses ist inhaltlich sowie hinsichtlich Verfahren frei gestaltbar und keinen formellen Anforderungen unterworfen. Dieses in der Praxis bereits mehrfach angewendete Planungsinstrument wird unterschiedlich bezeichnet, u.a. Räumliche Entwicklungsstrategie (RES), Kommunales Raumordnungskonzept (Gde-ROK), Masterplan Innenentwicklung, Städtebauliches Leitbild.

Dichte-Begriffe ARE

Die Nutzungsdichte (Personendichte)...

...wird in Einwohner/-innen und Beschäftigte pro Hektare angegeben. Anhand der Nutzungsdichte können Zielvorstellungen zur Nutzungsintensität und zur zukünftigen Infrastrukturkapazität unabhängig von der baulichen Dichte vorgegeben und gesteuert werden. Aufgrund unterschiedlicher Arbeits- und Wohnformen und deren Bedarf an Geschossfläche oder Bauvolumen kann die Nutzungsdichte nicht direkt in bauliche Dichte umgerechnet werden.

Die Einwohnerdichte (Bewohnerdichte)...

...bezeichnet die Anzahl Einwohner/-innen pro Hektare.

Die Beschäftigtendichte (Arbeitsplatzdichte)...

...bezeichnet die Anzahl Beschäftigte pro Hektare.

Die bauliche Dichte (Bebauungsdichte)...

...beschreibt das Verhältnis von Bauvolumen oder Geschossfläche zur Grundfläche. Die bauliche Dichte wird in der Bau- und Zonenordnung gemäss § 49 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) mittels Ausnützungsziffer (AZ) und Baumassenziffer (BMZ) festgelegt. Indirekt können auch Überbauungs- (ÜZ) oder Freiflächenziffer (FFZ) sowie Bestimmungen zu Höhe und Abständen von Gebäuden das Mass der baulichen Dichte umschreiben. Ferner können als Indikatoren auch die Geschossflächenreserven und der Ausbaugrad herangezogen werden.

Die funktionale Dichte...

...bezeichnet die Vielfalt der unterschiedlichen Nutzungen in einem bestimmten Raum. Zum Beispiel hat ein Quartier mit Wohn- und Gewerbenutzungen sowie Bildungs- und Versorgungseinrichtungen eine höhere funktionale Dichte als ein monofunktionales Wohnquartier.

Die soziale Dichte (Interaktionsdichte)...

...bezeichnet die Intensität der Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen Einwohner/-innen bzw. Beschäftigten in einem bestimmten Raum. Sie resultiert aus dem Zusammenspiel von baulicher Dichte, Nutzungsdichte und funktionaler Dichte.

Die Wohnungsdichte...

...bezeichnet die Anzahl Wohnungen (Wohneinheiten) pro Hektare.

Die Belegungsdichte...

...bezeichnet die Anzahl Einwohner/-innen pro Wohnung (Wohneinheit).

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Amt für Raumentwicklung der Baudirektion des Kantons Zürich
BZO	Bau- und Zonenordnung gemäss §§ 45 ff. PBG
GP	Öffentlicher oder privater Gestaltungsplan gemäss §§ 83 ff. PBG
KEF	Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons Zürich
KRP	Kantonaler Richtplan des Kantons Zürich gemäss §§ 20 ff. PBG
LaRES	Langfristige Raumentwicklungsstrategie Kanton Zürich
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
Regio-ROK	Regionales Raumordnungskonzept eines Planungsverbands
RES	Räumliche Entwicklungsstrategie (z.B. Stadt Zürich)
ROK-ZH	Raumordnungskonzept des Kantons Zürich
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
RPV	Raumplanungsverordnung
RRP	Regionaler Richtplan gemäss § 30 PBG
RZU	Regionalplanung Zürich und Umgebung
SBV	Sonderbauvorschriften gemäss §§ 79 ff. PBG

Impressum

Herausgeber:

Amt für Raumentwicklung (ARE)
Stampfenbachstrasse 12
Postfach
8090 Zürich

Redaktion, Kartografie und Layout:

Amt für Raumentwicklung (ARE)
Abteilung Raumplanung

Bilder:

Amt für Raumentwicklung (ARE)

Bezugsquelle:

www.are.zh.ch