

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Januar 2013

36. Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative), Ermächtigung zur Vernehmlassung der Umsetzungsvorlage

1. Ausgangslage

Am 17. Juni 2012 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Kulturlandinitiative mit 54,5% Ja-Stimmen in der Form der allgemeinen Anregung angenommen. Nach der Initiative sorgt der Kanton dafür, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und in ihrer Qualität erhalten bleiben.

Wird eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung von den Stimmberechtigten angenommen, so arbeitet nach Massgabe von § 138 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) der Regierungsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage aus. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1130/2012 ein entsprechendes Umsetzungskonzept verabschiedet.

Die raumplanerischen Herausforderungen sind in letzter Zeit verstärkt in das Bewusstsein der breiten Bevölkerung getreten. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative hat sie bekräftigt, dass die Landschaft vor der weiteren Zersiedlung zu schützen ist. In der Abstimmungszeitung vom 17. Juni 2012 äussert sich die befürwortende Minderheit des Kantonsrates dahingehend, dass wertvolles Kulturland und ökologisch wertvolle Flächen aufgrund der Ausdehnung der Siedlungsfläche in den letzten 25 Jahren im Kanton Zürich verstärkt schützenswert seien. Einer weiteren Zersiedlung müsse ein Riegel geschoben werden. Es brauche eine verbindliche rechtliche Grundlage zum Schutz des Kulturlandes, damit die künftige Siedlungsentwicklung auch von den Kriterien der Bodenfruchtbarkeit und der Biodiversität gelenkt werde. Die Böden im Kanton Zürich sollten auch künftigen Generationen als Nahrungsmittellieferant, ökologischer Ausgleich und Erholungsraum zur Verfügung stehen.

2. Elemente der Umsetzungsvorlage

Die Umsetzung der Kulturlandinitiative soll durch eine Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) erfolgen. Davon unberührt bleiben hingegen die kantonale Spezialgesetzgebung

(z. B. Strassengesetz, Wasserwirtschaftsgesetz u. a.) Die Umsetzung hat zudem bundesrechtskonform zu erfolgen. Die Umsetzungsvorlage ergänzt die in Aussicht genommenen Festlegungen des kantonalen Richtplans. Wegweisend soll dabei weiterhin das kantonale Raumordnungskonzept sein. Die Ausdehnung der Besiedlung soll begrenzt, Infrastrukturen sollen effizient genutzt und Wohnraum und Arbeitsplätze an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen geschaffen werden. Die Möglichkeit für eine umfassende raumplanerische Abwägung zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Interessen muss erhalten bleiben.

Diese Schwerpunktsetzung erweist sich nach wie vor als zweckmässig und wird auch durch die Kulturlandinitiative nicht grundsätzlich infrage gestellt. Fehlentwicklungen, die sich aus einer unverhältnismässigen Gewichtung des Kulturlandschutzes ergeben könnten, sind zu vermeiden. Dies betrifft insbesondere die unerwünschte Verlagerung des Siedlungsdrucks in periphere, schlecht erschlossene Lagen oder landschaftlich reizvolle Gebiete sowie in Nachbarkantone, da damit einer weiteren Zersiedlung Vorschub geleistet würde. Die hohe Entwicklungsdynamik im Kanton ist so zu steuern, dass die Standortattraktivität für Bevölkerung und Wirtschaft auch in Zukunft erhalten bleibt. Dazu gehört in Ausnahmefällen auch das Schaffen neuer Bauzonen.

Das Umsetzungskonzept umfasst somit zwei Stossrichtungen mit sieben Elementen:

- Schutz der wertvollen landwirtschaftlichen Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung
 - a. Verankerung des Schutzes von
 - wertvollen landwirtschaftlichen Flächen sowie
 - Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung
 - b. Verankerung eines Kompensationsgrundsatzes
 - c. einheitliche Abstandsregel Bauzonen/Nichtbauzonen
 - d. Regelung der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsgebiet für nichtlandwirtschaftliche öffentliche Aufgaben und andere besondere Nutzungen (sogenannte «Durchstossung»)
- Stärkung der Richtplanung, um eine intensivere Nutzung der Bauzonen zu ermöglichen
 - a. Verzicht auf die Möglichkeit, Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden
 - b. Ergänzung der Vorgaben im Bereich Siedlung für regionale Richtpläne
 - c. Ergänzung der Vorgaben für kommunale Richtpläne

Eine zusätzliche Verankerung des Schutzes landwirtschaftlich und ökologisch wertvoller Flächen im PBG ist nicht angezeigt. Hingegen ist das PBG mit einem Kompensationsgrundsatz für landwirtschaftlich wertvolle Flächen, einer einheitlichen Abstandsregel Bauzonen/Nichtbauzonen und Bestimmungen zur Durchstossung zu ergänzen. Die Richtplanung soll mit ergänzenden Vorgaben zu den regionalen und kommunalen Richtplänen und dem Verzicht auf Bauentwicklungsgebiete gestärkt werden. Damit wird letztlich die Umsetzung der Festlegungen des kantonalen Richtplans auf regionaler und kommunaler Ebene gewährleistet. Denn die Steuerung der Raumentwicklung stellt eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden dar und die entsprechenden Planungsinstrumente können erst gemeinsam ihre volle Wirkung entfalten.

3. Regelungsbedarf und Entwurf zur Änderung des PBG

Die mit dem Umsetzungskonzept festgelegten Elemente wurden einer vertieften Prüfung unterzogen und führen zu teilweisen Anpassungen des PBG. Im Weiteren bestätigte sich, dass das PBG schon heute ein zweckmässiges, wirksames und ausgewogenes Planungssystem mit dem kantonalen Richtplan als zentralem Instrument vorsieht. Die Wirksamkeit des Zürcher Richtplans wurde sowohl im Rahmen einer vergleichenden Untersuchung aller Kantone durch Avenir Suisse («Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung», Juni 2010) als auch durch den Bund im Rahmen des Vorprüfungsberichts vom 3. März 2010 bestätigt. Der kantonale Richtplan enthält griffige Festlegungen zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungsbegrenzung.

Um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und damit letztlich die Zersiedlung einzudämmen, ist der kantonale Richtplan somit das geeignete Instrument. Mit der Vorlage 4882 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Richtplanrevision unterbreitet, die auch nach Annahme der Kulturlandinitiative als zweckmässig, ausgewogen und zukunftsgerichtet anzusehen ist. An den in Aussicht genommenen Festlegungen ist festzuhalten, und der eingeschlagene Weg ist bei der Beratung und Beschlussfassung durch den Kantonsrat auch im Sinne des Abstimmungsergebnisses vom 17. Juni 2012 konsequent weiterzuverfolgen.

3.1 Verankerung des Schutzes landwirtschaftlich wertvoller Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung

Gemäss Initiativtext soll der Kanton dafür sorgen, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und ihrer Qualität erhalten bleiben. Betroffen sind dabei jene Flächen, die

sich ausserhalb der am 17. Juni 2012 rechtskräftig festgesetzten Bauzonen befinden. Als Bauzonen gelten gemäss § 48 PBG Kernzonen, Quartier-erhaltungszonen, Zentrumszonen, Wohnzonen, Industrie- und Gewerbe- zonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen.

Verankerung des Schutzes landwirtschaftlich wertvoller Flächen

Der Initiativtext umschreibt wertvolle Landwirtschaftsflächen als Flächen der Nutzungseignungsklassen 1 bis 6. Grundlagen, aus denen diese Flächen hervorgehen, sind für die Planungs- und Rechtssicherheit von entscheidender Bedeutung. Diese Grundlagen liegen bereits vor: Zwischen 1988 und 1997 wurden die landwirtschaftlichen Nutzflächen des Kantons Zürich nahezu flächendeckend kartiert (Bodenkarte der Landwirtschaftsflächen). Die Arbeiten umfassten auch eine Beurteilung der Böden nach landwirtschaftlicher Nutzungseignung mit Einteilung in zehn Nutzungseignungsklassen und die Erstellung einer landwirtschaftlichen Nutzungseignungskarte. Diese Kartierungen wurden 2009 und 2010 durch die Baudirektion einer umfassenden Feldprüfung unterzogen. Ausser Betracht fielen isolierte Kleinstflächen, Hausumschwünge, bestockte Flächen, Böschungen sowie Flächen, die bereits durch andere flächenverzehrende Nutzungen beansprucht werden. Im Ergebnis liegen im Kanton Zürich 49 480 Hektaren landwirtschaftlich wertvolle Flächen ausserhalb und auf der Grundlage des Richtplans 1995 weitere 1100 Hektaren innerhalb des Siedlungsgebietes. Gemäss Richtplanentwurf (Vorlage 4882) befinden sich noch 900 Hektaren innerhalb des Siedlungsgebiets. Damit wird deutlich, dass mit den vorgeschlagenen Anpassungen des Siedlungsgebietes weitere Flächen dem Landwirtschaftsgebiet zugewiesen werden sollen, die als für den Ackerbau geeignet angesehen werden. Diese Flächen sind auch an den gegenüber dem Bund nachzuweisenden Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen (Sachplan Fruchtfolgeflächen) anrechenbar.

Der durch die Initiative verlangte wirksame Schutz der landwirtschaftlich wertvollen Flächen hat in erster Linie durch eine darauf abgestimmte Festlegung des Siedlungsgebietes im kantonalen Richtplan sowie dessen Strukturierung und Differenzierung auf regionaler und kommunaler Ebene zu erfolgen. In diesem Sinn verlangt § 18 Abs. 2 lit. h PBG, dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Diese Formulierung schliesst auch die landwirtschaftlich wertvollen Flächen mit ein und ist auf die Regelung im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) abgestimmt. Der Handlungsspielraum zur Festlegung von Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan bleibt mit dieser Bestimmung erhalten. In den Bestimmungen des PBG ist der Schutz der landwirtschaftlich wertvollen Flä-

chen bereits formuliert, ergänzend soll für die Beanspruchung dieser Flächen ein Kompensationsgrundsatz eingeführt werden (siehe dazu § 87a und § 232a des Entwurfs E-PBG).

Verankerung des Schutzes ökologisch wertvoller Flächen

Die Gestaltungsgrundsätze, die im Rahmen der Richtplanung zu beachten sind, halten nach § 18 Abs. 2 lit. 1 PBG fest, dass schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden sollen. Eine Anpassung der Gestaltungsgrundsätze ist somit nicht erforderlich. Die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung im Sinne des Initiativtextes erfüllen regelmässig die Kriterien als Schutzobjekte nach § 203 Abs. 1 PBG. Sie werden nachfolgend als ökologisch wertvoll bezeichnet.

Für ökologisch wertvolle Flächen bestehen Inventare auf Ebene von Bund, Kanton und Gemeinden nach Art. 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) und nach § 203 Abs. 2 PBG. Dazu zählen insbesondere:

- Hoch- und Flachmoore von nationaler Bedeutung
- Auen von nationaler Bedeutung
- Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung
- Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung
- Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler Bedeutung
- Smaragdgebiete (Netzwerk, um europaweit seltene und gefährdete Lebensräume und Arten zu schützen)
- Objekte gemäss kantonaler oder kommunaler Schutzverordnung
- Objekte gemäss Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung (Inventar 80), ohne geomorphologische Objekte
- Objekte gemäss kommunalen Naturschutzinventaren

Die Schutzobjekte sind aufgrund ihrer ausgewiesenen hohen Naturwerte von den Gemeinwesen und Trägerschaften, die öffentliche Aufgaben erfüllen, im Sinn von § 204 Abs. 1 PBG zu schonen und möglichst ungeschmälert zu erhalten. Soweit es möglich und zumutbar ist, muss für zerstörte Schutzobjekte nach § 204 Abs. 2 PBG Ersatz geschaffen werden. Der Schutz der Objekte erfolgt auf kantonaler Ebene durch planungsrechtliche Massnahmen, Verordnung, Verfügung oder Vertrag (§ 205 PBG).

Die Schutzwürdigkeit von ökologisch wertvollen Flächen kann in einzelnen Fällen vorliegen oder vermutet sein, ohne dass bereits ein Inventareintrag dazu besteht. Dies betrifft zum Beispiel Engnisse in Vernetzungs- und Wildtierkorridoren, Obstgärten von kantonaler Be-

deutung sowie ausgewählte, für den Artenschutz bedeutende Objekte gemäss Naturschutzgesamtkonzept (z.B. Lebensräume für Reptilien und Amphibien). Zwar besteht die Pflicht, Schutzobjekte zu schonen und zu erhalten, auch ohne Unterschutzstellung oder Aufnahme in ein Inventar (§ 204 PBG in Verbindung mit § 1 kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977; LS 702.11). Die Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns, die Verbesserung des Vollzugs und die Schaffung von Planungs- und Rechtssicherheit für die Gemeinden sprechen aber für den Einbezug in entsprechende Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die dazu erforderlichen Fachgrundlagen liegen vor, bedürfen aber noch der vertieften fachlichen Überprüfung und Festsetzung. In aller Regel liegen diese ökologisch wertvollen Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan.

Über 90% aller Gemeinden verfügen über kommunale Schutzverordnungen oder Inventare im Sinne von § 203 Abs. 2 PBG. Zur Verbesserung der Planungs- und Rechtssicherheit und um die nötigen Entscheidungsgrundlagen für die Richt- und Nutzungsplanung zur Verfügung zu haben, sind nun noch rund ein Dutzend Gemeinden einzuladen, dem gesetzlichen Auftrag zur Inventarerstellung nachzukommen.

Die erforderlichen Inventare auf kantonaler und kommunaler Ebene können gestützt auf geltendes Recht erarbeitet, anpasst und festgesetzt werden. Die im III. Titel des PBG enthaltenen Bestimmungen konkretisieren die öffentlichen Interessen des Natur- und Heimatschutzes und haben sich im Vollzug bewährt. Sie bedürfen keiner Anpassung.

3.2 Verankerung eines Kompensationsgrundsatzes

§ 87a. Beanspruchung landwirtschaftlich wertvoller Flächen durch Einzonung

Gemäss § 18 Abs. 2 lit. h PBG sollen der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Die Beanspruchung landwirtschaftlich wertvoller Flächen ist damit jedoch nicht ausgeschlossen. Das Interesse an geordneter Besiedlung sowie haushälterischer Bodennutzung wird es auch künftig erforderlich machen, in beschränktem Umfang flächenverzehrende, nicht rückgängig zu machende Nutzungen auf landwirtschaftlich wertvollen Flächen vorzusehen. Die gemäss Vorlage 4882 für die Siedlungsentwicklung geeigneten Gebiete liegen häufig in den Nutzungseignungsklassen 1 bis 6. Der Schutz dieser Flächen muss damit auch künftig einer Interessenabwägung zugänglich sein, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere überregionale Interessen wie beispielsweise die Einrichtung regionaler Arbeitsplatzgebiete.

Landwirtschaftlich wertvolle Flächen, die einer Bauzone zugeteilt werden, sind nach Abs. 1 flächengleich zu ersetzen. Der Ersatz kann nach Abs. 2 sowohl durch Entlassung von Flächen mit vergleichbaren Bodenqualitäten aus der Bauzone als auch durch Aufwertung dafür geeigneter Böden geschaffen werden. Es ist ausgeschlossen, ökologisch wertvolle Flächen zu landwirtschaftlich wertvollen Flächen aufzuwerten (Abs. 3). Als Grundlage für die Bemessung des Ersatzes dient den Gemeinden die Grundlagenkarte der landwirtschaftlich wertvollen Flächen im Massstab 1:5000, die im Sinne der Vollziehungsbestimmungen nach § 359 PBG in einen Plan mit behördenverbindlichem Charakter zu überführen sein wird.

Der Umfang der zu kompensierenden Flächen ist im Rahmen des Nutzungsplanungsverfahrens aufzuzeigen. Dabei ist für landwirtschaftlich wertvolle Flächen, die einer Bauzone zugewiesen werden, in jedem Fall vollumfänglich Ersatz zu schaffen, d. h., es müssen im gleichen Umfang landwirtschaftlich wertvolle Flächen bereitgestellt werden, wie solche Flächen einer Bauzone zugewiesen werden. Die spätere, tatsächliche Beanspruchung der Flächen durch Bauten und Anlagen bleibt damit unerheblich, da diese Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Mit der Festsetzung des Nutzungsplanes werden Bauwillige im fraglichen Gebiet zur Schaffung von Ersatz verpflichtet. Mit der Genehmigung der kommunalen Nutzungspläne stimmt der Kanton der vorgesehenen Inanspruchnahme schliesslich zu. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ist die Ersatzpflicht durch den Gemeinderat den Bauwilligen zu überbinden (Abs. 3). Mit dem Baugesuch ist dazu ein konkretes Kompensationsprojekt innerhalb des Kantons Zürich einzureichen. Bodenrekultivierungen ausserhalb der Bauzonen benötigen nach Bauverfahrensverordnung (BVV) vom 3. Dezember 1997 LS 700.6, Anhang Ziff. 1.2.4, eine kantonale Bewilligung.

Mit § 87a E-PBG soll die seit Februar 2011 geltende Praxis, wonach landwirtschaftlich wertvolle Flächen ausserhalb des Siedlungsgebiets bei deren Beanspruchung zu kompensieren sind, auch für ausserhalb der Bauzonen, aber innerhalb des Siedlungsgebiets liegende Flächen vorgeschrieben werden. Damit wird gewährleistet, dass Bestand und Qualität der geschützten Flächen gesamtkantonale erhalten bleiben.

§ 232a. Beanspruchung landwirtschaftlich wertvoller Flächen durch Bauten und Anlagen

Soweit landwirtschaftlich wertvolle Flächen durch ein konkretes Bauvorhaben ausserhalb von Bauzonen nach § 48 PBG beansprucht werden, regelt § 232a E-PBG den Ersatz. Dies gilt namentlich auch für

Erholungszonen nach § 61 PBG. Massgebend ist auch hier der Plan der landwirtschaftlich wertvollen Flächen. Der Ersatz ist im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens anzuordnen und bemisst sich nach der tatsächlich durch Bauten und Anlagen beanspruchten Fläche. Flächen, die auf unbestimmte Zeit nichtlandwirtschaftlich genutzt werden, sind von der Kompensationspflicht nur ausgenommen, wenn dies ohne jeglichen baulichen Eingriff erfolgt. Dies gilt insbesondere für neue grossflächige Geländeänderungen wie beispielsweise von Golfplätzen.

Die Umsetzung der Kompensation erfolgt durch die Verwertung des beim Bau anfallenden Bodenmaterials. Bodenrekultivierungen ausserhalb der Bauzonen benötigen nach Ziffer 1.2.4 im Anhang zur BVV eine Bewilligung des Kantons. Mit einer Bagatellschwelle von 2500 m² soll die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Soweit Bauvorhaben in Erholungszonen gestützt auf einen Gestaltungsplan nach §§ 83 ff. PBG bereits frühzeitig konkretisiert werden können, finden die Bestimmungen nach § 87a E-PBG sinngemäss Anwendung.

3.3 Einheitliche Abstandsregel Bauzonen/Nichtbauzonen

§ 263. Abstand zur Bauzonengrenze

Das PBG schreibt keinen Abstand zur Bauzonengrenze vor. Bauten können deshalb direkt an die Zonengrenze gestellt werden. Dies führt in der Folge oft dazu, dass zusätzliche (Klein-)Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone erstellt werden. Die Bauzone wird somit faktisch ausgedehnt. Die Baudirektion hat die Gemeinden mit Kreisschreiben vom 20. Dezember 2007 auf diesen Sachverhalt hingewiesen und die Gemeinden eingeladen, ihre Bau- und Zonenordnungen entsprechend anzupassen. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht fehlt jedoch bis heute. Im Interesse des Kulturlandschutzes erscheint die Aufnahme einer einheitlichen Abstandsregel in das PBG zweckmässig. Damit werden die Voraussetzungen für einen einheitlichen und rechtsgleichen Vollzug, der keine Anpassungen der kommunalen Bau- und Zonenordnungen nötig macht, geschaffen.

In Abs. 1 wird festgehalten, dass der Abstand von Gebäuden gegenüber der Bauzonengrenze mindestens 3,5 m betragen muss. Die Begründung von Näherbaurechten ist nach Abs. 2 ausgeschlossen. Die Bestimmung gilt für alle Gebäude. Die Ausnützung der Bauzone wird durch diese Vorgabe nicht gemindert.

3.4 Regelung der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsgebiet für nichtlandwirtschaftliche öffentliche Aufgaben und andere besondere Nutzungen (sogenannte «Durchstossung»)

§ 47. Regelung der Durchstossung

Bauzonen sind nach Abs. 1 innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets auszuscheiden. Dieser Grundsatz ist unbestritten und erhält vor dem Hintergrund eines verstärkten Schutzes der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen ein noch höheres Gewicht. Die Inanspruchnahme von im kantonalen Richtplan festgelegtem Landwirtschaftsgebiet für nichtlandwirtschaftliche öffentliche Aufgaben (sogenannte «Durchstossung») soll jedoch weiterhin möglich sein. Dieser Handlungsspielraum ermöglicht den Gemeinden, Nutzungen im öffentlichen Interesse wie Schulhäuser, Erholungsanlagen oder Bauten und Anlagen der Ver- und Entsorgung ausserhalb des Siedlungsgebiets vorzusehen. Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet ist in solchen Fällen nicht angezeigt, weil damit einer späteren Zweckänderung für Wohn- und Arbeitsnutzungen Vorschub geleistet würde. Dies ist nicht im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung.

In Abs. 2 wird deshalb neu geregelt, dass für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausnahmsweise ausserhalb des Siedlungsgebiets Bauzonen ausgeschieden werden können, wenn dafür wichtige Gründe bestehen, die das Interesse an der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet überwiegen und diese Bauzonen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können. Nicht als wichtige Gründe gelten finanzielle Interessen, wie die möglichst einträgliche Nutzung des Bodens (Abs. 3). Die Ausnahmebestimmung lehnt sich in ihrer Formulierung eng an Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG; SR 921.0) an. Bezüglich bestehender Fabrik- und Gewerbekomplexe ausserhalb der Bauzone (bisher Anwendungsfälle der sogenannten «Lex Gutta») soll sich der Handlungsspielraum zu deren Weiterentwicklung künftig direkt nach den Möglichkeiten für das Bauen ausserhalb der Bauzonen gemäss RPG richten.

Die gesetzliche Grundlage der Durchstossung beschränkt sich auf die Ausscheidung von Bauzonen nach § 48 PBG. Die Ausscheidung von Freihalte- und Erholungszonen (§ 61 PBG) kann weiterhin ausschliesslich gestützt auf Festlegungen im kantonalen Richtplan, Kapitel Landschaft (Pt. 3.2.2 Landwirtschaftsgebiet, Karteneinträge), erfolgen.

Im Ergebnis sind auch die Festlegungen des kantonalen Richtplans unter Pt. 2.2.2 (Siedlungsgebiet, Karteneinträge) und Pt. 3.2.2 (Landwirtschaftsgebiet, Karteneinträge) an die neuen gesetzlichen Bestimmungen anzupassen.

3.5 Verzicht auf die Möglichkeit, Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden

§21. Verzicht auf Bauentwicklungsgebiet

Mit den Anpassungen am kantonalen Richtplan, die im Rahmen der Gesamtüberprüfung vorgesehen sind, kann dauerhaft auf die gesetzlich verankerte Möglichkeit zur Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet verzichtet werden. Abs. 1 ist entsprechend zu präzisieren, Abs. 3 kann aufgehoben werden.

Der im Richtplanentwurf (Vorlage 4882) enthaltene Umfang des Siedlungsgebiets wurde auf der Grundlage eines intensiven Austauschs mit Gemeinden und regionalen Planungsverbänden bestimmt. Eine Ausdehnung des Siedlungsgebiets über diesen Umfang hinaus entspricht langfristig nicht der erwünschten Raumentwicklung. Ebenso sind aber auch namhafte Abstriche am Siedlungsgebiet gemäss Richtplanvorlage als nicht zweckmässig einzustufen. Geprüft wurde inzwischen, ob in ausgewählten Einzelfällen ein Verzicht auf Siedlungsgebiet sinnvoll erscheinen könnte. Diese Hinweise werden durch die Baudirektion unmittelbar in die laufenden Beratungen der Kommissionen des Kantonsrates zur Richtplanvorlage eingebracht.

3.6 Ergänzung der Vorgaben im Bereich Siedlung für regionale Richtpläne

§30. Der regionale Richtplan

Der regionale Richtplan soll die räumlichen und sachlichen Ziele des kantonalen Richtplans enger umschreiben und weiter gehende Angaben enthalten (Abs. 1). Die zu behandelnden Inhalte ergeben sich damit direkt aus den Festlegungen des kantonalen Richtplans. Der bisherige Abs. 1, der die zu erfassenden Gebiete einschränkt, kann aufgehoben werden.

Den regionalen Richtplänen kommt bezüglich der Strukturierung des Siedlungsgebiets ein hoher Stellenwert zu. Um das Siedlungsgebiet auf gesamtkantonaler Ebene dauerhaft zu begrenzen, ist es wesentlich, dass flächendeckend Vorgaben für anzustrebende Dichten getroffen und die nötigen Veränderungsprozesse in der Siedlungsstruktur festgelegt werden. Dies ist gerade auch im Hinblick auf Einzonungen, die im Kanton Zürich künftig die Ausnahme darstellen werden, angezeigt.

Der regionale Siedlungsplan äussert sich nach Abs. 2 des Entwurfs zur Frage der Nutzungsdichte (Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigte je Hektare). Zudem werden die denkbaren Entwicklungsrichtungen einzelner Gebiete differenziert (Umstrukturieren, Weiterentwickeln, Erneuern, Bewahren). Damit werden auf regionaler Stufe Gebiete festgelegt, in denen die für die künftige Bevölkerungs-

und Beschäftigtenentwicklung erforderlichen Nutzflächen für Wohnen und Arbeiten bereitgestellt werden sollen. Von besonderer Bedeutung sind dabei Gebiete, die Zentrumsfunktionen übernehmen, namentlich Bahnhofsbereiche sowie Gebiete für die Freiraumversorgung. Zur dauerhaften Sicherung der Arbeitsplatzgebiete von regionaler Bedeutung sind ebenfalls entsprechende Festlegungen zu treffen.

§ 49a. Präzisierung der Dichtevorgaben

Infolge der Formulierung von § 30 PBG, wonach in regionalen Richtplänen anzustrebende Nutzungsdichten (und nicht nur bauliche Dichten) festgelegt werden sollen, sind auch die besonderen Gesichtspunkte im Bereich der zulässigen Bauvorschriften nach Abs. 1 redaktionell anzupassen. Die Abs. 2 und 3 können unverändert beibehalten werden.

3.7 Ergänzung der Vorgaben für kommunale Richtpläne

§ 31. Der kommunale Richtplan

Mit dem kommunalen Richtplan sollen die auf kantonaler und regionaler Stufe getroffenen Festlegungen weiter konkretisiert werden. Heute ist gemäss § 31 Abs. 2 PBG einzig der kommunale Verkehrsplan zwingend. Dies führte in der Vergangenheit in zahlreichen Gemeinden zu einer Beschränkung des kommunalen Richtplans auf Belange des Verkehrs. Mit Blick auf die anstehenden Veränderungsprozesse in den nächsten Jahrzehnten im bestehenden Siedlungsgebiet vermag diese beschränkte Auseinandersetzung den raumplanerischen Anforderungen nicht zu genügen. Als behördenverbindliche Grundlage für die nachfolgende Nutzungsplanung sind deshalb umfassende kommunale Richtpläne vorzusehen.

Damit sind bezüglich der im kommunalen Richtplan zu behandelnden Sachbereiche die Vorgaben der überkommunalen Richtpläne massgebend (Abs. 1). Ein gesamtheitlich verstandener kommunaler Richtplan stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Diskussion der Siedlungsentwicklung nach innen auf kommunaler Ebene frühzeitig und umfassend führen zu können. Dies kann die Akzeptanz in der Bevölkerung für Veränderungen der Siedlungsstruktur fördern.

Eine grosse Bedeutung kommt auch der Berichterstattung im Rahmen der kommunalen Richtplanung zu. Nach Abs. 3 sollen sowohl die Potenziale für die Siedlungsentwicklung im Siedlungsgebiet, die angestrebte Nutzungs- und Bebauungsstruktur sowie die Freiraumversorgung der Ortsteile und Quartiere als auch die Mittel zur Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht behandelt werden. Entscheidend sind auch Aussagen zur Wirksamkeit der Mittel hinsichtlich der Siedlungsqualität, der Abstimmung von Siedlung und Verkehr sowie der Nutzung der Infrastrukturen.

3.8 Bestimmungen zum Vollzug

§ 359. Vollziehungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt gemäss § 359 Abs. 1 lit. o PBG die erforderlichen Verordnungen über die landwirtschaftlich wertvollen Flächen und deren Ersatz. Dies betrifft einerseits das Überführen der verfügbaren Grundlagenkarte der landwirtschaftlich wertvollen Flächen im Massstab 1:5000 in einen Plan mit behördenverbindlichem Charakter. Andererseits sind die Zuständigkeiten betreffend Nachführung und Ausgestaltung dieses Plans zu regeln. Schliesslich sind Ausführungsbestimmungen über den Ersatz von landwirtschaftlich wertvollen Flächen erforderlich. Die aufgrund der Bodenqualität als Aufwertungsflächen verfügbaren Standorte sind in geeigneter Form bekannt zu machen.

4. Regelung bis zum rechtskräftigen Entscheid über die Umsetzungsvorlage

Neben der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage ist zu klären, wie bis zur Beschlussfassung durch den Kantonsrat (d.h. zumindest bis Mitte 2014) mit hängigen planungsrechtlichen Geschäften zu verfahren ist. Der Baudirektion hat im Rahmen ihrer Aufsicht im Bereich des Planungs- und Bauwesens gemäss § 2 lit. b PBG mit Kreisschreiben vom 12. Juli 2012 die Gemeinden angewiesen, alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollen. Einzelne Sachverhalte wurden jedoch im Sinne der Verhältnismässigkeit von einer Sistierung ausgenommen und können damit weiterhin hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit beurteilt werden.

In der Zwischenzeit hat die Baudirektion aufgrund konkreter Planungsabsichten in den Gemeinden festgestellt, dass es weitere Sachverhalte gibt, die eine Ausnahme von der Sistierung rechtfertigen. Dies betrifft Einzonungen von Kleinstflächen zur Optimierung der Nutzung bestehender Bauzonen (z.B. aufgrund eines angepassten Strassenverlaufs), das Schaffen von Bauzonen für Nutzungen im öffentlichen Interesse (z.B. Schulhäuser, Sport- und Erholungsanlagen oder Bauten- und Anlagen der Ver- und Entsorgung) sowie das Schaffen von Bauzonen auf Flächen, die bereits vollumfänglich von Bauzonen umgeben sind und mehrheitlich keine landwirtschaftlich wertvollen Flächen betreffen.

Für die von einer Sistierung ausgenommenen Fälle soll weiterhin gelten, dass sofern landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolle Flächen betroffen sind, flächengleicher Ersatz zu schaffen ist. Dies kann sowohl durch Entlassung von Flächen mit vergleichbaren Qualitäten aus der Bauzone als auch durch Aufwertung dafür geeigneter Flächen geschehen. Die Baudirektion wird die Weisung entsprechend anpassen.

5. Weiteres Vorgehen

Zum Entwurf der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative wird eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Bereinigung und Überweisung der Umsetzungsvorlage an den Kantonsrat hat bis spätestens 17. Juni 2013 zu erfolgen. Die Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Umsetzungsvorlage ist innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung durchzuführen (§ 138 Abs. 2 GPR).

Der gesamthaft überprüfte Richtplan (Vorlage 4882) wird derzeit federführend durch die Kommissionen für Planung und Bau sowie für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates vorberaten. Mit der in Aussicht genommenen Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative können die Beratungen ohne Verzögerung fortgeführt werden. Die Baudirektion soll dazu im Rahmen der Kommissionsberatungen im Sinne der voranstehenden Erwägungen auf den Anpassungsbedarf, der sich für die Richtplanvorlage ergibt, hinweisen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzungsvorlage zur Volksinitiative «zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen» (Kulturlandinitiative) durchzuführen.

II. Die Baudirektion wird beauftragt, im Rahmen der Kommissionsberatungen zur Richtplanvorlage 4882 im Sinne der Erwägungen auf den Anpassungsbedarf hinzuweisen.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi