

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. November 2012

1130. Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative), Umsetzungskonzept

1. Ausgangslage

Am 17. Juni 2012 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Kulturlandinitiative mit 54,5% Ja-Stimmen angenommen. Die vom Initiativkomitee in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative verlangt, dass die wertvollen Landwirtschaftsflächen mit den Bodennutzungsseignungsklassen 1–6 und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch den Kanton wirksam geschützt werden und in ihrem Bestand und in ihrer Qualität erhalten bleiben. Davon ausgenommen sind die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative rechtskräftig der Bauzone zugewiesenen Flächen. Angestrebt wird der Erhalt von genügend Kulturland, um mittels einer regionalen landwirtschaftlichen Produktion einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen.

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) der Regierungsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage aus. Die Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Umsetzungsvorlage hat anschliessend und innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung zu erfolgen (§ 138 Abs. 2 GPR).

2. Würdigung des Abstimmungsergebnisses vom 17. Juni 2012

Die raumplanerischen Herausforderungen sind in letzter Zeit verstärkt in das Bewusstsein der breiten Bevölkerung getreten. So wurde im März 2012 die Initiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (Zweitwohnungsinitiative) auch im Kanton Zürich von den Stimmberechtigten angenommen. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative haben 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 verstärkt schützenswert seien aufgrund der Ausdehnung der Siedlungsfläche in den letzten 25 Jahren im Kanton Zürich. Einer weiteren Zer-

siedlung 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. Das Initiativkomitee zur Kulturlandinitiative weist darauf hin, dass Änderungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) nötig seien, um diese Ziele zu erreichen.

Die hohe Entwicklungsdynamik im Kanton ist so zu steuern, dass die Standortattraktivität für Bevölkerung und Wirtschaft auch in Zukunft erhalten bleibt. Wertvolle Erkenntnisse zur Frage, mit welchen Ansätzen über die heute bereits bekannten Steuerungsmöglichkeiten hinaus der Kanton dazu einen Beitrag leisten könnte, werden aus den Arbeiten zur langfristigen Raumentwicklungsstrategie für den Kanton Zürich erwartet. Das PBG bietet dazu mit dem kantonalen Richtplan ein anerkannt zweckmässiges, wirksames und ausgewogenes Planungssystem als zentralem Instrument. Die Wirksamkeit des Zürcher Richtplans hat nicht zuletzt auch eine vergleichende Untersuchung aller Kantone durch Avenir Suisse («Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug – Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung», Juni 2010) bestätigt. Nach der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans (Vorlage 4882) soll den Zielen einer haushälterischen Bodennutzung sowie der Schonung und aktiven Förderung der Lebensräume sogar noch konsequenter nachgelebt werden. Der Bund teilt in seinem Vorprüfungsbericht zum Richtplan vom 3. März 2010 diese Einschätzung. Er kommt zum Schluss, dass der Kanton im Kapitel Siedlung griffige Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen und zur Siedlungsbegrenzung festlege. Weiter sehe der Kanton im Kapitel Landschaft vor, die oftmals unter hohem Druck stehenden Landschafts- und Naturräume vor einer weiteren Zersiedlung zu bewahren. Insgesamt verfüge der Kanton Zürich über einen gestalterisch wie auch inhaltlich guten und ausgereiften Richtplan.

Der Stellenwert des kantonalen Richtplans wird in Zukunft weiter zunehmen. Am 15. Juni 2012 hat die Bundesversammlung die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) beschlossen. Diese Teilrevision ist als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur» (Landschaftsinitiative) vorgesehen. Sie gibt klare Vorgaben für die Ausscheidung von Bauzonen und weist dem kantonalen Richtplan dabei eine Schlüsselrolle zu. Die Landschaftsinitiative wurde unter der Bedingung zurückgezogen, dass die Revision des Raumplanungsgesetzes wie vorgesehen in Kraft tritt.

Die räumliche Entwicklung ist mit dem bestehenden Planungssystem zu steuern, da sich die Instrumente und Verfahren in den letzten Jahren bewährt haben. Um die räumliche Entwicklung langfristig zu lenken und damit letztlich die Zersiedlung einzudämmen, ist der kantonale Richtplan das geeignete Instrument. Die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten über alle Politik- und Sachbereiche hinweg wird dadurch gewährleistet. 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 durch den Regierungsrat eingeschlagene Weg ist bei der Beratung und Beschlussfassung durch den Kantonsrat und im Sinne des Abstimmungsergebnisses vom 17. Juni 2012 konsequent weiterzuverfolgen.

Der Richtplan enthält verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen und belässt für die nachfolgenden Planungen einen Anordnungsspielraum. Zu beachten ist aber, dass der Richtplan weder parzellenscharf noch grundeigentümerverbindlich ist und keine Regelungen zur Finanzierung enthält. So kann beispielsweise der Umfang von rechtskräftigen Bauzonen nicht durch Festlegungen im kantonalen Richtplan verkleinert werden.

3. Elemente der Umsetzungsvorlage

Gegenstand der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative ist das Planungs- und Baurecht auf kantonaler Ebene. Davon unberührt bleiben hingegen die kantonale Spezialgesetzgebung (z. B. Strassengesetz, Wasserwirtschaftsgesetz u. a.) und das Bundesrecht (Nationalstrassen, Eisenbahnen, Luftfahrt u. a.). Bewilligungen nach Art. 16 f. RPG (Landwirtschaftszone) bzw. entsprechende Planungen, mit denen die Rahmenbedingungen für in der Landwirtschaftszone zonenkonforme Vorhaben definiert werden, sowie Bewilligungen nach Art. 24 ff. RPG (Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) sind damit nicht betroffen.

Die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative umfasst somit Regelungen, welche die Bestimmungen im PBG sowie die in Aussicht genommenen Festlegungen des kantonalen Richtplans sinnvoll ergänzen. Wegweisend ist dabei weiterhin das Raumordnungskonzept im kantonalen Richtplan. Die Vielfalt der räumlichen Strukturen im Kanton Zürich wird durch eine Konzentration der Entwicklungsdynamik auf die Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft», auf die künftig mindestens 80% des Bevölkerungszuwachses entfallen sollen, gefördert. Die Siedlungsstrukturen sind dabei so zu entwickeln, dass der

Handlungsspielraum künftiger Generationen gewahrt bleibt. Die Ausdehnung der Besiedlung soll begrenzt und Infrastrukturen effizient genutzt werden. Dadurch ergibt sich die Chance, Wohnraum und Arbeitsplätze an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen zu schaffen. Die Möglichkeit für eine umfassende raumplanerische Abwägung zwischen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Interessen muss erhalten bleiben.

Diese Schwerpunktsetzung erweist sich nach wie vor als zweckmässig und wird nach Auffassung des Regierungsrates auch durch die Kulturlandinitiative nicht grundsätzlich infrage gestellt. Fehlentwicklungen, die sich aus einer unverhältnismässigen Gewichtung des Kulturland-schutzes ergeben könnten, sind zu vermeiden. Dies betrifft einerseits 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. Andererseits vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass das wirtschaftliche Wachstum des Kantons Zürich nicht eingeschränkt werden darf, indem das Schaffen neuer Bauzonen praktisch verunmöglicht wird.

Die Ausarbeitung der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative orientiert sich an den bestehenden Grundlagen, um die Vorlage innert der gesetzten Frist an den Kantonsrat überweisen zu können. Hingegen wird auf Lösungsansätze, die aufgrund ihrer Komplexität grundsätzliche Fragen aufwerfen oder bei denen über bundesrechtliche Vorgaben noch nicht abschliessend entschieden wurde, verzichtet. Insgesamt stehen damit zwei Stossrichtungen mit sieben Elementen zur Diskussion:

- Schutz der wertvollen landwirtschaftlichen Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch
 - a. Verankerung des Schutzes wertvoller landwirtschaftlicher Flächen sowie der 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 Sonder-nutzungen (sogenannte «Durchstossung»);
- Stärkung der Richtplanung, um intensivere Nutzung der Bauzonen zu ermöglichen
 - a. Verzicht auf die Möglichkeit, Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden,
 - b. Ergänzung der Vorgaben im Bereich Siedlung für regionale Richt-pläne,
 - c. Ergänzung der Vorgaben für kommunale Richtpläne.

3.1. Schutz der wertvollen landwirtschaftlichen Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung

Gemäss Initiativtext der Kulturlandinitiative 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, Quartiererhaltungszonen, Zentrumszonen, Wohnzonen, Industrie- und Gewerbebezonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen.

Der Initiativtext umschreibt wertvolle Landwirtschaftsflächen als Flächen der Nutzungseignungsklassen 1–6, während für Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung die Merkmale als Schutzobjekt nach § 203 PBG oder die Aufnahme in ein Inventar des Natur- und Heimatschutzes heranzuziehen sind. Nachvollziehbare Grundlagen, aus denen die massgebenden Flächen hervorgehen, sind insbesondere für die Planungs- und Rechtssicherheit von entscheidender Bedeutung. Um zu beurteilen, ob eine Fläche die genannten landwirtschaftlichen Qualitäten aufweist, kann die kantonale Bodenkarte mit den daraus abgeleiteten Nutzungseignungsklassen 1–10 herangezogen werden. Die Flächen der Nutzungseignungsklassen 1–6 zählen zu den Fruchtfolgeflächen, die bekanntlich 2009 und 2010 durch die Baudirektion einer umfassenden Überprüfung unterzogen wurden. Im Bereich der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung bestehen entsprechende Inventare zu den Natur- und Heimatschutzobjekten auf Ebene von Bund, Kanton und Gemeinden. Es besteht damit kein Bedarf, zusätzliche Übersichten oder Inventare zu erarbeiten.

a. Verankerung des Schutzes wertvoller landwirtschaftlicher Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung

Da der Schutz von landwirtschaftlich oder ökologisch wertvollen Flächen für alle Flächen ausserhalb der Bauzone Wirkung entfalten soll, drängt sich eine gesetzliche Verankerung auf. So sind die Gestaltungsgrundsätze für die Richtplanung auf allen Stufen anzupassen. § 18 lit. h PBG bringt bereits heute zum Ausdruck, dass der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben sollen, und nach § 18 lit. l PBG sollen schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden. Ebenfalls sind §§ 203 ff. PBG betreffend der ökologisch wertvollen Flächen soweit nötig zu ergänzen.

b. Verankerung eines Kompensationsgrundsatzes

Das Interesse an geordneter Besiedlung und haushälterischer Bodennutzung kann es auch künftig erforderlich machen, in sehr beschränktem Umfang flächenverzehrende, irreversible Nutzungen auf wertvollen Landwirtschaftsflächen oder ökologisch wertvollen Flächen vorzusehen. Die gemäss Vorlage 4882 für die Siedlungsentwicklung geeigneten Nichtbauzonen von wesentlicher Grösse liegen fast ausnahmslos in den Nutzungseignungsklassen 1–6. Der Schutz dieser Flächen muss damit auch künftig einer Interessenabwägung zugänglich sein, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu ermöglichen. Insbesondere Entwicklungen von nationalem oder kantonalem Interesse, wie dies beispielsweise Sondernutzungen auf dem Flugplatzareal Dübendorf oder die Einrichtung regionaler Arbeitsplatzgebiete darstellen, müssen möglich bleiben. Eine allfällige Beanspruchung von landwirtschaftlich wertvollen oder ökologisch besonders bedeutenden Flächen hat aber zwingend eine entsprechende Kompensation nach sich zu ziehen. Dies gilt unabhängig davon, für welche Nutzung die Flächen letztlich beansprucht werden. Durch die Kompensation wird gewährleistet, dass Bestand und Qualität der geschützten Flächen gesamtkantonal erhalten bleiben. Dies kann geschehen, indem beanspruchte Flächen an anderer Stelle durch geeignete Aufwertungsmassnahmen kompensiert werden oder indem Flächen mit vergleichbaren Qualitäten aus der Bauzone entlassen werden. Dieser Kompensationsgrundsatz ist gesetzlich zu verankern, wobei für Objekte des Natur- und Heimatschutzes nach den Voraussetzungen von § 204 Abs. 2 PBG bereits eine Ersatzpflicht besteht. Ausführungsbestimmungen sind sodann auf Verordnungsstufe zu erlassen. Hinweise zur praktischen Ausgestaltung der Bestimmungen können dem Merkblatt der Baudirektion von Januar 2011 mit dem Titel «Ressource Boden und Sachplan FFF: Umsetzung in den Gemeinden» entnommen werden. Die künftige Machbarkeit grossflächiger Geländeänderungen, wie beispielsweise von Golfplätzen, wird dabei zu klären sein.

c. Einheitliche Abstandsregel Bauzonen / Nichtbauzonen

Neben der gesetzlichen Verankerung der Schutzziele und des Kompensationsgrundsatzes besteht weiterer Handlungsbedarf. So führt das Fehlen von Grenzabständen zwischen Bau- und Landwirtschaftszonen heute dazu, dass angrenzend, aber ausserhalb der Bauzonen (Klein-)Bauten und Anlagen 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. Im Interesse des Kulturlandschutzes erscheint die Aufnahme

einer neuen 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, festgelegt.

d. Regelung der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsgebiet für nichtlandwirtschaftliche öffentliche Aufgaben und andere Sondernutzungen (sogenannte «Durchstossung»)

Die Inanspruchnahme von im kantonalen Richtplan festgelegtem Landwirtschaftsgebiet für nichtlandwirtschaftliche öffentliche Aufgaben und andere Sondernutzungen (sogenannte «Durchstossung») war in den letzten Jahren umstritten. Letztmals erfolgte ein höchstgerichtliches Urteil zur Frage, ob und unter welchen Bedingungen in der Stadt Bülach eine Durchstossung für einen Sportpark von regionaler Bedeutung auch ausserhalb des Siedlungsgebiets zulässig sei. Im Rahmen der Genehmigung solcher Planungsmassnahmen sind hohe Anforderungen an die sachgerechte Interessenabwägung zu stellen. Insbesondere ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können, und es sind die Anordnungen des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu beachten. Auch künftig wird es in Ausnahmefällen nötig sein, das im kantonalen Richtplan festgelegte Landwirtschaftsgebiet für Aufgaben im öffentlichen Interesse zu durchstossen. Vor dem Hintergrund eines verstärkten Schutzes wertvoller landwirtschaftlicher Flächen sowie der Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung ist es daher angezeigt, die bisher einzig im kantonalen Richtplan enthaltene Bestimmung auf Gesetzesebene zu verankern, um diesen für die Entwicklung der Gemeinden wichtigen Handlungsspielraum zu erhalten.

3.2. Stärkung der Richtplanung, um intensivere Nutzung der Bauzonen zu ermöglichen

Die Richtplanung soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen oder sichern sowie der Bevölkerung der verschiedenen Kantonsteile in der Gesamtwirkung räumlich möglichst gleichwertige Lebensbedingungen gewähren (§ 18 PBG). Die Steuerung der Raumentwicklung stellt dabei eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Regionen und Gemeinden dar. Kantonaler Richtplan (§§ 20 ff. PBG), regionale Richtpläne (§ 30 PBG) und kommunale Richtpläne (§ 31 PBG) müssen somit vermehrt als sich ergänzende Planungsinstrumente verstanden werden, da sie erst gemeinsam ihre volle Wirkung entfalten. Es ist deshalb zu prüfen, ob und in welchem Umfang die rechtlichen Vorgaben für die Richtplanung aller Stufen anzupassen sind.

a. Verzicht auf die Möglichkeit, Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden

Auf kantonalen Ebene ist der Handlungsspielraum nahezu ausgeschöpft. Die Wirksamkeit des Richtplans des Kantons Zürich zur Koordination und Steuerung der räumlichen Entwicklung und insbesondere zur Eindämmung der Zersiedlung ist im interkantonalen Vergleich bereits nachgewiesen worden. Mit den Anpassungen am Richtplan, die im Rahmen der Gesamtüberprüfung vorgesehen sind, wird der erwünschten räumlichen Entwicklung im Sinne des kantonalen Raumordnungskonzepts noch besser entsprochen. So soll auf Bauentwicklungsgebiet verzichtet werden. Gesamtkantonal ist eine Verminderung des kartografisch festgelegten Siedlungsgebiets vorgesehen. Für die Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative bedeutet dies, dass auf die Möglichkeit zur Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet im Sinne von § 21 Abs. 3 PBG dauerhaft verzichtet wird. Betreffend den in der Richtplanvorlage enthaltenen Umfang an Siedlungsgebiet ist anzumerken, dass diese Festlegung insbesondere nach intensivem Austausch mit Gemeinden und regionalen Planungsverbänden erfolgen soll. 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 werden soll, ob in Einzelfällen ein Verzicht auf Siedlungsgebiet ausserhalb der Handlungsräume «Stadtlandschaft» sowie «urbane Wohnlandschaft» sinnvoll ist. Solche Hinweise sind jedoch nicht Gegenstand der Umsetzungsvorlage, sondern können durch die Baudirektion unmittelbar in die laufenden Beratungen der Kommissionen des Kantonsrates über die Richtplanvorlage eingebracht werden.

b. Ergänzung der Vorgaben im Bereich Siedlung für regionale Richtpläne

Den regionalen Richtplänen kommt bezüglich der Strukturierung des Siedlungsgebiets ein hoher Stellenwert zu. Die Festlegung von gemeinde- oder gebietsweise anzustrebenden baulichen Dichten stellt allerdings bisher lediglich eine Möglichkeit dar, von der regionale Planungsverbände Gebrauch machen können (§ 30 Abs. 3 PBG). Um das Siedlungsgebiet auf gesamtkantonalen Ebene dauerhaft zu begrenzen, wird es wesentlich sein, dass flächendeckend Vorgaben für anzustrebende Dichten getroffen und die dazu nötigen Veränderungsprozesse in der Siedlungsstruktur festgelegt werden. Dies ist gerade auch im Hinblick auf Einzonungen, die im Kanton Zürich die Ausnahme darstellen werden, angezeigt. Die Bestimmungen des PBG sind daher zu ergänzen.

c. Ergänzung der Vorgaben für kommunale Richtpläne

Mit dem kommunalen Richtplan besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die auf kantonaler und regionaler Stufe getroffenen Festlegungen weiter zu konkretisieren. Gemäss § 31 Abs. 2 PBG ist allerdings einzig der kommunale Verkehrsplan zwingend. Dies führte in der Vergangenheit in zahlreichen Gemeinden zu einer Beschränkung des kommunalen Richtplans auf Belange des Verkehrs. Gerade mit Blick auf anstehende Veränderungsprozesse im bestehenden Siedlungsgebiet sowie die zunehmende Bedeutung von Siedlungs- und Freiraumqualität vermag diese Auseinandersetzung allerdings nicht mehr zu genügen. Dabei stellt ein gesamtheitlich verstandener kommunaler Richtplan ein wichtiges Instrument dar, um die Diskussion der Siedlungsentwicklung nach innen auf kommunaler Ebene frühzeitig und umfassend führen zu können, was die Akzeptanz für Veränderungen der Siedlungsstruktur fördert. Dies allerdings nur dann, wenn sowohl die Potenziale zur Siedlungsentwicklung nach innen, geeignete Strategien sowie deren Umsetzung für das gesamte Gemeindegebiet thematisiert werden und das öffentliche Interesse an konkreten Massnahmen sowie der Nutzen für die ansässige Bevölkerung ersichtlich werden. Daher sind umfassende kommunale Richtpläne als Grundlage für die Nutzungsplanung vorzuschreiben.

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. Damit der Handlungsspielraum zur Umsetzung der Kulturlandinitiative insbesondere auch für die Beratungen im Kantonsrat gewahrt werden kann, ist eine vergleichsweise restriktive Auslegung der Kulturlandinitiative unumgänglich. Der Baudirektion kommt gemäss § 2 lit. b PBG die Aufsicht über die Gemeinden im Bereich des Planungs- und Bauwesens zu. In diesem Rahmen kommt ihr auch die Aufgabe zu, für die Sicherstellung der korrekten Umsetzung bzw. Nichtpräjudizierung einer Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung zu sorgen. Mit Kreisschreiben vom 12. Juli 2012 hat die Baudirektion deshalb die Gemeinden angewiesen, alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollen. Gleich zu behandeln sind die projektbezogenen Sondernutzungsplanungen, mit denen die Rahmenbedingungen für nach dem RPG ausserhalb der Bauzone zulässige Vorhaben festgelegt werden sollen. Von der Sistierung ausgenommen sind Planungen, bei denen die Beschlüsse

durch die Gemeindeorgane im Sinne einer Festsetzung bereits vor dem 17. Juni 2012 ergangen sind, sowie das Schaffen von neuen Bauzonen auf bereits versiegelten Flächen, die unmittelbar an bestehende Bauzonen angrenzen (z. B. Verkehrsflächen).

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass eine mehrjährige Sistierung namentlich für Einzonungen von Kleinstflächen (z. B. aufgrund eines angepassten Strassenverlaufs) sowie für die Ausscheidung von Bauzonen im öffentlichen Interesse (z. B. Schulhäuser, Abwasserbehandlungsanlagen, Anlagen zur Energiegewinnung) unzweckmässig erscheint. Solche Planungen dienen nicht in erster Linie der Bereitstellung von neuem Wohnraum oder der Ansiedlung von Arbeitsplätzen, sondern der besseren Nutzung bestehender Bauzonen. Damit werden folglich die zentralen Absichten der Kulturlandinitiative nicht unterlaufen. Um sicherzustellen, dass das öffentliche Interesse tatsächlich ausgewiesen ist, sind allerdings entsprechende Festlegungen in Richtplänen auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Stufe erforderlich. Schliesslich soll die Ausscheidung von Bauzonen in Gemeinden, in denen diese mit einer flächengleichen Auszonung verknüpft werden, von der Sistierung ausgenommen werden. Bei allen Einzonungen, die künftig nicht von einer Sistierung erfasst werden, ist zu prüfen, ob wertvolle landwirtschaftliche Flächen sowie Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung beeinträchtigt werden. Soweit dies der Fall sein sollte, ist sicherzustellen, dass die beanspruchten Flächen hinsichtlich Umfang und Qualität vollumfänglich kompensiert werden. Die Baudirektion beabsichtigt, die Weisung hinsichtlich der genannten Punkte zu überprüfen und spätestens auf den Zeitpunkt der Einleitung der Vernehmlassung zur Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative hin anzupassen.

5. Weiteres Vorgehen

Die Ausarbeitung der Umsetzungsvorlage zur Kulturlandinitiative durch den Regierungsrat hat nach Massgabe von § 138 Abs. 1 GPR innert eines Jahres nach der Volksabstimmung zu erfolgen. Mit dem vorliegenden Umsetzungskonzept werden die inhaltlichen Schwerpunkte festgelegt. Konkrete Vorschläge für die Anpassung und Ergänzung von Bestimmungen im PBG sollen bis Ende 2012 vorliegen. Im ersten Quartal 2013 soll zum Entwurf der Umsetzungsvorlage eine Vernehmlassung durchgeführt werden. Die Bereinigung der Umsetzungsvorlage und die Beschlussfassung durch den Regierungsrat müssen schliesslich bis spätestens 17. Juni 2013 erfolgen. Die Schlussabstimmung des Kantonsrates über die Umsetzungsvorlage ist innert zweier Jahre nach der Volksabstimmung durchzuführen (§ 138 Abs. 2 GPR).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, gestützt auf das Umsetzungskonzept eine Umsetzungsvorlage für die Kulturlandinitiative zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Januar 2013 zur Ermächtigung für die öffentliche Auflage vorzulegen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage nicht öffentlich.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi