

Sitzung vom 4. Dezember 2012

**1289. Anfrage (Weisung der Baudirektion vom 12. Juli 2012)**

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, und Jörg Kündig, Bertschikon, sowie Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, haben am 24. September 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Die Weisung der Baudirektion vom 12. Juli 2012 und insbesondere das darin verankerte Verbot der Erteilung von Genehmigungen für gewisse Einzonungen nehmen offenkundig Bezug auf den letzten Satz des Begehrens der erwähnten Initiative, wonach als wertvolle Landwirtschaftsflächen die Flächen der Bodeneignungsklassen 1 bis 6 gelten, mit Ausnahme derjenigen Flächen, die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative rechtskräftig der Bauzone zugewiesen wurden. Der Baudirektion zufolge (vgl. S. 2 der Weisung) soll mit der erlassenen Weisung verhindert werden, dass Gebiete, die heute nicht einer Bauzone zugeteilt sind, in eine solche überführt werden. Mit dieser Aussage und der damit verbundenen Anweisung an das kantonale Amt für Raumplanung bringt die Baudirektion zum Ausdruck, dass sie der Kulturlandinitiative, die in der Form der allgemeinen Anregung verfasst wurde, im Hinblick auf ihre allfällige (künftige) Umsetzung eine Rückwirkung bzw. – je nach zeitlicher Perspektive – eine Vorwirkung zubilligt.

Die Antragsteller erachten eine solche Betrachtungsweise als problematisch und bitten den Regierungsrat um eine Stellungnahme.

1. Wie rechtfertigt der Regierungsrat ein solches sofort wirksames Verbot für gewisse Einzonungen angesichts der Tatsache, dass der Kantonsrat gemäss revidiertem GPR nicht verpflichtet ist, dereinst einer Umsetzungsvorlage zuzustimmen?
2. Gibt es nach Auffassung des Regierungsrates nicht mildere Massnahmen als ein sofort wirksames Verbot von gewissen Einzonungen?
3. Welche Risiken bestehen gemäss Einschätzung des Regierungsrates bei Aufrechterhaltung des sofort wirksamen Verbots für den Fall, dass der Kantonsrat (oder der Souverän im Rahmen eines Referendums) die Umsetzungsvorlage dereinst ablehnt bzw. bei der Verabschiedung einer Umsetzungsvorlage keine Rückwirkung vorsieht?

4. Was geschieht mit den «stranded investments» in Bauentwicklungsgebieten (Planungsaufwendungen), die in guten Treuen von Kommunen und Privaten erbracht wurden? Sieht der Regierungsrat dafür eine Härtefallregelung bzw. eine Interessenabwägung vor, welche der Entwicklung der betroffenen Gemeinden (Bsp. Uster, Illnau-Effretikon, Marthalen, Henggart etc.) Rechnung trägt?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Jörg Kündig, Bertschikon, und Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Am 17. Juni 2012 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Kulturlandinitiative mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 54,5% 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, LS 161) 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).

In diesem Zusammenhang hat die Baudirektion die Gemeinden mit Schreiben vom 12. Juli 2012 angewiesen, ab sofort alle Verfahren für planungsrechtliche Festlegungen zu sistieren, mit denen neue Bauzonen geschaffen werden sollen. Dadurch wird verhindert, dass Gebiete, die heute keiner Bauzone zugeteilt sind, in eine solche übergeführt werden. Dabei spielt es keine Rolle, welcher Nutzungsseignungsklasse die Flächen angehören. Die Weisung hat bis zum rechtskräftigen Beschluss des Kantonsrats über die Umsetzungsvorlage Gültigkeit. Im Weiteren hat die Baudirektion das Amt für Raumentwicklung beauftragt, Genehmigungsverfahren zur Schaffung von Bauzonen zu sistieren.

Die Weisung sieht Ausnahmen vor. Dazu gehören beispielsweise Planungen, bei denen die Festsetzungsbeschlüsse durch die Gemeindeorgane bereits vor dem 17. Juni 2012 ergangen sind. Aus Gründen des Vertrauensschutzes kann in diesen Fällen das Genehmigungsverfahren ohne weitere Einschränkungen durchgeführt werden. Auch bei der Schaffung von Freihalte- und Erholungszonen ist eine Ausnahme gerechtfertigt. Solche Planungen dienen in erster Linie nicht der Bereitstellung von Wohnraum oder der Ansiedlung von Arbeitsplätzen, sondern der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Insbesondere soll es im Interesse der Bevölkerung weiterhin möglich sein, Erholungseinrichtungen wie Sportplätze zu planen und zu verwirklichen, die nicht in den bestehenden Bauzonen untergebracht werden können. Auch Planungen für Golfplätze können damit weiterhin den Entscheidungsträgern auf kommunaler, regionaler und kantonaler Ebene vorgelegt werden.

Zu Frage 1:

Die Annahme einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung hat zur Folge, dass konkretisierende und verbindliche Rechtsakte im Sinne der Initiative erlassen werden müssen, d. h. generell-abstrakte Normen auf Gesetzes- und gegebenenfalls Verordnungsstufe, allenfalls aber auch Anpassungen von Richt- und/oder Nutzungsplänen. Bis zum Inkrafttreten dieser Rechtsakte, die gegebenenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen, liegt es in der Natur der Sache, dass die als allgemeine Anregung angenommene Volksinitiative noch keine rechtsverbindliche Wirkung entfaltet. Eine rechtliche Verpflichtung, eine Übergangsregelung zu erlassen, besteht nur, wenn dies die Initiative selbst vorschreibt. Dies ist bei der Kulturlandinitiative nicht der Fall. Dennoch hat sich aufgedrängt, eine Übergangsregelung zu erlassen.

Der Baudirektion kommt gemäss § 2 lit. b des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) die Aufsicht über die Gemeinden im Bereich des Planungs- und Bauwesens zu. In diesem Rahmen hat sie auch die Aufgabe, für die Sicherstellung der korrekten Umsetzung bzw. Nicht-präjudizierung einer Volksinitiative in Form einer allgemeinen Anregung zu sorgen. Zwar liegen bei einer allgemeinen Anregung noch keine rechtsverbindlichen und vollziehbaren Hoheitsakte vor; aber es liegt auch nicht nichts vor, sondern eine Volksinitiative, die von den Stimmberechtigten angenommen worden ist. Mit Kreisschreiben vom 12. Juli 2012 hat die Baudirektion deshalb die Weisung erlassen, die Gegenstand dieser Anfrage bildet.

Zu Frage 2:

Nach Annahme der Kulturlandinitiative war umgehend Rechtssicherheit zu schaffen. Der Handlungsspielraum zur Erarbeitung der Umsetzungsvorlage soll sowohl für den Regierungsrat als auch für den Kantonsrat gewahrt bleiben. Innerhalb dieses Handlungsspielraums müssen im Sinne der Initiative stark einschränkende Lösungsansätze genau so möglich bleiben wie moderate Vorschläge. Entsprechend sind befristet bis zur Beschlussfassung durch den Kantonsrat (d.h. bis Mitte 2014) vergleichsweise weitreichende Einschränkungen in Kauf zu nehmen. Es ist offensichtlich, dass ohne griffige Vorgaben die Gefahr bestünde, dass der Kerngedanke der Initiative in der Zwischenzeit im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanungen unterlaufen würde. Mit einer milderen Massnahme als einem befristeten Einzonungsverbot könnte dies nicht verhindert werden.

Zu Frage 3:

Die Frage greift den Fall auf, dass die Umsetzungsvorlage vom Kantonsrat abgelehnt oder – bei einer Annahme – infolge eines Referendums nicht geltendes Recht werden könnte. Das Einzonungsverbot gemäss Weisung der Baudirektion vom 12. Juli 2012 würde somit nicht durch eine dauerhafte Regelung des kantonalen Gesetzgebers bestätigt. Mit den angesprochenen Risiken sind wohl insbesondere finanzielle Risiken für die öffentliche Hand gemeint, die durch Forderungen im Zusammenhang mit verzögerten Planungen erhoben werden könnten.

Risiken im beschriebenen Sinn bestehen nicht. Die Rechtmässigkeit der Weisung der Baudirektion ist nicht abhängig davon, ob die Umsetzungsvorlage mit rückwirkenden Übergangsbestimmungen Geltung erlangt oder nicht; sie stützt sich auf das in § 2 lit. b PBG begründete Aufsichtsrecht der Baudirektion über die Gemeinden.

Zu Frage 4:

Die Kulturlandinitiative hat nur Flächen zum Gegenstand, die zum Zeitpunkt der Annahme noch nicht rechtskräftig einer Bauzone zugewiesen wurden.

Gemäss § 21 Abs. 3 PBG können zusätzlich zum Siedlungsgebiet Bauentwicklungsgebiete vorgesehen werden, die voraussichtlich in einem späteren Zeitpunkt, d. h. nach 20 bis 25 Jahren (vgl. Kantonaler Richtplan 1995, Textteil, Pt. 2.2.1), der Besiedlung dienen. Mit dem gesamtüberprüften Richtplan soll auf die Ausscheidung solcher Bauentwicklungsgebiete jedoch vollständig verzichtet werden. Die entsprechenden Flächen sind zu einem Drittel als Ergänzung des Siedlungsgebiets und zu zwei Dritteln als Landwirtschaftsgebiet vorgesehen (Vorlage 4882 vom 28. März 2012, Weisung, S. 4). Ob angelaufene Planungen im noch

so festgelegten Bauentwicklungsgebiet Aussicht darauf haben, Gültigkeit zu erlangen, ist zum Teil bereits mit der Richtplanvorlage infrage gestellt worden.

Hinzu kommt, dass Richtpläne gemäss § 19 Abs. 1 PBG lediglich behördenverbindlich sind und als Vertrauensgrundlage für private Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer grundsätzlich nicht geeignet sind. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann die Vorgeschichte einer Nutzungsplanung nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen solches Gewicht haben, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt (vgl. BGE 132 II 218, E. 6). Planungen, bei denen die Beschlüsse durch die Gemeindeorgane im Sinne einer Festsetzung bereits vor dem 17. Juni 2012 ergangen sind, sind gemäss Weisung von der Sistierung ausgenommen. Mit dieser Regelung wurde dem Vertrauensschutz der Gemeinden bereits Rechnung getragen.

Eine Härtefallregelung im Sinne der Frage ist nicht vorgesehen. Mit Planungsträgern, deren Vorhaben auf Stufe Nutzungsplanung von der Weisung der Baudirektion in einschneidender Weise betroffen sind und die deshalb vor schwerwiegenden Problemen stehen, werden jedoch im Einzelfall tragbare Lösungen gesucht. Eine Interessenabwägung findet somit statt. Die Weisung der Baudirektion enthält sodann als Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips Regelungen für nach wie zulässige Planungen. Zurzeit überprüft die Baudirektion die Weisung überdies auch hinsichtlich einer Anpassung auf den Zeitpunkt der Vernehmlassung zur Umsetzungsvorlage, die Anfang 2013 eröffnet werden dürfte.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**