

Sitzung vom 3. April 2019

**308. Anfrage (Umweltbericht: Was ist dem Regierungsrat
«die Landschaft» wert?)**

Kantonsrat Max Robert Homberger, Wetzikon, und Kantonsrätin Karin Fehr Thoma, Uster, haben am 14. Januar 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Im Umweltbericht 2018 befasst sich der Regierungsrat auch mit der «Landschaft». So stellt er fest, dass auch ausserhalb der Bauzonen ein Bauboom stattfand. Verkehrsinfrastruktur, grössere Oekonomiegebäude, Gärtnereien, Baumschulen Biogasanlagen, Hundeschulen und Pferdepensionen stellten einen wachsenden Druck auf die Landschaft dar. Somit würde die «Nichtbauzone» ihrer Ziele laufend beraubt. 830 Baugesuche ausserhalb der Bauzone seien 2017 im Kanton eingereicht worden, 6% mehr als im Vorjahr. Auch stellt der Regierungsrat fest, dass das Inventar der Landschaftsschutzobjekte laufend ausgehöhlt und entwertet würde. Dazu führt er die Beispiele Hardwald, «Schutzziel nicht erreicht», und Endmoränenwälle in Unterengstringen, «durch den Bau der Autobahne A1 zerschnitten», an. Insgesamt zeichnet der Regierungsrat eine besorgniserregende Entwicklung in unserer Landschaft auf. Das hindert ihn dann aber nicht daran, die Ziele in der Landschaftsentwicklung als «zum grossen Teil erreicht» zu bezeichnen. Das ist ein offensichtlicher Widerspruch.

Fragen an den Regierungsrat:

1. Wie viele Baugesuche in der Landwirtschaftszone wurden in jedem der vergangenen 10 Jahre, aufgeschlüsselt nach Gemeinde, eingereicht, wie oft wurde rekuriert und mit welchem Ergebnis, und wie viele Gesuche wurden bewilligt?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung eingereichter/bewilligter Baugesuche in den kommenden 10 Jahren? Wie wird der Trend verlaufen?
3. Wie gedenkt der Regierungsrat das Inventar der Landschaftsschutzobjekte inskünftig umzusetzen?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat die «aktive Planung» zur «Meisterung von Interessenkonflikten» in die Realität umzusetzen?
5. Ist der Regierungsrat bereit, in diesem Bereich deutlich mehr Mittel (Personal/Geld) einzusetzen: Wenn ja, in welchen Dimensionen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Max Robert Homberger, Wetzikon, und Karin Fehr Thoma, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Der Landschaftsraum im Kanton Zürich ist aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums seit Jahren einem hohen Druck ausgesetzt. Im Umweltbericht 2018 wurde dargestellt, wie Nutzungsinteressen in den erwähnten Fällen (Hardwald bei Bülach, Endmoräne in Unterengstringen) zu Einbussen in der Landschaftsqualität geführt haben.

Der Regierungsrat verfolgt mit seiner 2014 festgelegten langfristigen Raumentwicklungsstrategie (RRB Nr. 1377/2014) das Ziel, das Bevölkerungswachstum in Zentrumsgebieten zu konzentrieren und unterschiedliche räumliche Qualitäten zu bewahren. Die Vorgabe aus dem Raumordnungskonzept besagt, dass 80% des Bevölkerungswachstums in den städtischen Handlungsräumen stattfinden sollen. Damit soll der Druck auf die Landschaft gesenkt werden. Mit der derzeit laufenden Überarbeitung des Inventars für Landschaftsschutzobjekte wird eine aktualisierte Grundlage für die künftige Planung und Interessenabwägung im Landschaftsraum geschaffen.

Die fachlichen Zuständigkeiten für Landschaft und Landschaftsschutz sind organisatorisch in der Fachstelle Landschaft im Amt für Raumentwicklung (ARE) angesiedelt. Die Fachstelle Landschaft bearbeitet gleichzeitig die Baugesuche ausserhalb Bauzonen.

Diese organisatorische Verknüpfung ist im Sinne der Gesamtsicht auf den Landschaftsraum sinnvoll, hat jedoch auch zur Folge, dass eine grosse Anzahl Baugesuche Mittel bindet. Entsprechend stehen weniger Mittel für Landschaftsschutzprojekte zur Verfügung.

Zu Frage 1:

Die Baugesuche ausserhalb Bauzonen und in Landschaftsschutzgebieten werden über die Leitstelle für Baugesuche der Baudirektion an das ARE zur Bearbeitung weitergeleitet. Die dafür verwendete Geschäftskontrolle dient in erster Linie der Abwicklung der Gesuche und nicht der statistischen Auswertung. Generell lässt sich sagen, dass eine aussagekräftige Erhebung schwierig ist, weil häufig mehrere Baugesuche betreffend dasselbe Objekt eingereicht werden, etwa aufgrund von Projektänderungen. Zahlen sind demnach stets als Richtwerte zu verstehen und werden auch nur als solche ausgegeben.

Die Anzahl der Baugesuche pro Jahr ist erheblichen Schwankungen unterworfen. Grundsätzlich werden jährlich rund 800 bis 1000 Gesuche ausserhalb Bauzonen bearbeitet. Das Niveau ist anhaltend hoch, wobei in den letzten drei Jahren ein deutlicher Anstieg erkennbar war. Die meisten Gesuche betreffen Vorhaben in der Landwirtschaftszone.

Auf die mit grossem Aufwand verbundene Aufschlüsselung der Gesuche nach Gemeinden wird verzichtet. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Zahlen untereinander nicht vergleichbar sind und zu Fehlschlüssen führen können: Ob eine Gemeinde viele oder wenige Gesuche ausserhalb der Bauzone aufweist, liegt nicht nur an ihrer Grösse, sondern auch an der Zusammensetzung ihrer Flächen. So gibt es in Bezug auf Einwohnerzahlen kleine Gemeinden mit grossen Landwirtschaftsflächen, umgekehrt können grössere Städte in Agglomerationen relativ wenig Flächen ausserhalb der Siedlungsfläche aufweisen, was zu weniger Gesuchen führen kann.

Die Anzahl der *bewilligten* Gesuche ausserhalb der Bauzonen hat sich in den vergangenen Jahren nicht stark verändert. 2014 bis 2018 sind jeweils zwischen 24 und 30 Rekurse erhoben worden. Rekursinstanz ist das Baurekursgericht, ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht ist selten. Weder das geltende Bundesrecht noch die kantonale Vollzugspraxis haben sich in den letzten Jahren stark verändert, was auch die geringen Schwankungen in diesem Bereich begründet.

Eine interne Erhebung im Jahr 2018 zeigt, dass der Anteil der Bewilligungen an den eingegangenen Baugesuchen ausserhalb Bauzone bei ungefähr 75% liegt. 3% der Gesuche wurden nicht bewilligt. Bei den übrigen Fällen handelt es sich um Vorentscheide, Abschreibungen, Rückzüge oder Wiedererwägungen.

Zu Frage 2:

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Anzahl der eingereichten Baugesuche ausserhalb Bauzone hoch bleibt und möglicherweise weiter ansteigt. Das Bevölkerungswachstum sowie der Strukturwandel in der Landwirtschaft sind entscheidende Treiber dieser Entwicklung.

Derzeit ist eine weitere Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (2. Etappe, RPG 2) in Arbeit, mit der eine Änderung der Rechtsgrundlagen insbesondere im Bereich Bauen ausserhalb Bauzonen geschaffen und die den Bedürfnissen der im Strukturwandel stehenden Landwirtschaft gerechter werden soll. Die Revision strebt einerseits einen flexibleren, den kantonalen und regionalen Bedürfnissen angepassten Umgang mit Gesuchen an, andererseits eine Verbesserung der räumlichen Gesamtsituation. Damit dieser Gestaltungsspielraum genutzt werden kann, muss für Mehrnutzungen gestützt auf einen Planungs- und Kompensations-

ansatz ein Ausgleich geschaffen werden, indem zum Beispiel nicht mehr benötigte Bauten beseitigt werden. Die im kantonalen Richtplan konkretisierten Regelungen zum Planungs- und Kompensationsansatz dürfen im Gebiet ausserhalb der Bauzonen jedoch nicht zu grösseren oder störenderen Nutzungen führen (Art. 24g E-RPG; BBl 2018, 7499). Baubewilligungen für neue Bauten werden zudem nur noch mit einer Beseitigungsaufgabe erteilt. Es soll also insgesamt nicht mehr bauliche Entwicklung erfolgen, sondern die bauliche Entwicklung soll an den richtigen Ort gelenkt werden können.

Der Regierungsrat unterstützt in seiner Vernehmlassungsantwort vom 30. August 2017 (RRB Nr. 775/2017) die Verankerung des Planungs- und Kompensationsansatzes im RPG. Welche Auswirkungen die Umsetzung auf die Anzahl der Baugesuche genau haben wird, ist trotz angestrebtem Gleichgewicht noch nicht abzuschätzen. Sollte die Revision erfolgreich voranschreiten, ist vor Inkraftsetzung ein Anstieg der Baugesuche ein mögliches Szenario, wenn die bevorstehenden Änderungen Unsicherheit bei Betroffenen auslösen.

Zu Frage 3:

Das kantonale «Inventar der Natur- und Landschaftsschutzobjekte von überkommunaler Bedeutung» wurde 1980 vom Regierungsrat festgesetzt. Die Naturschutzobjekte umfassen dabei Feuchtbiotope, Trockenbiotope und Kiesgrubenbiotope, während unter den Landschaftsschutzobjekten geologisch-geomorphologische Objekte, Findlinge, heckenreiche Hänge und lineare Gehölze zusammengefasst werden. Die Abgrenzung der Objekte erfolgte bewusst nicht parzellenscharf, da das Inventar nur behördenverbindlich ist.

Die regelmässige Nachführung von Inventaren, die Schutzobjekte des Natur- und Heimatschutzes enthalten, ist gesetzlich vorgeschrieben (§ 203 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [LS 700.1] in Verbindung mit § 8 Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung [LS 702.11]). Das mittlerweile 39-jährige Inventar wird zurzeit systematisch überarbeitet. Im Zuge dieser Aktualisierung wird auch eine Ergänzung und Erweiterung des Inventars um weitere Objekttypen geprüft. Das Inventar dient als wichtige Grundlage für die Interessenabwägung, weil es eine Vorabklärung, Kategorisierung und Bewertung schützenswerter Objekte vornimmt. Die Inventarisierung erfolgt bewusst nicht aufgrund von politischen Abwägungen, sondern stützt sich auf wissenschaftliche Kriterien.

Die Überarbeitung des Inventars ist mit erheblichem Aufwand verbunden und hat aufgrund der knappen Mittel bereits Verzögerungen erfahren. Die Vernehmlassung ist für 2019 vorgesehen. Danach ist eine Phase der Umsetzung geplant, wofür mit rund fünf Jahren gerechnet wird.

Zu Frage 4:

Bei der geplanten Revision RPG 2 wird die bereits heute stattfindende Interessenabwägung als raumplanerische Aufgabe gesetzlich verankert. Gemäss Art. 2 Abs. 2^{bis} E-RPG wägen die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden auf der jeweiligen Ebene die Interessen gegeneinander ab und legen die Interessenabwägung in der Begründung ihrer Beschlüsse dar. Damit müssen auch Landschaftsschutzinteressen bei Entscheiden zwingend berücksichtigt und sorgfältig geprüft werden. Wie bei der Beantwortung der Frage 2 dargestellt, soll zudem der geplante Planungs- und Kompensationsansatz Möglichkeiten bieten, dass die Landschaft insgesamt ihre Qualität behalten kann.

Unabhängig von der Inkraftsetzung der zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes verfolgt der Regierungsrat das Thema der raumplanerischen Interessenabwägung aktiv. Die vielfältigen Nutzungsansprüche und Schutzanliegen machen einen bewussten Umgang miteinander entgegenstrebenden Interessen unumgänglich. Der Regierungsrat hat sich in der Legislaturperiode 2015 bis 2019 zum Ziel gesetzt, die Lösungsmöglichkeiten zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen in der raumplanerischen Interessenabwägung weiterzuentwickeln (RRZ 7.1c). Im Rahmen des Projekts «Interessenabwägung in der Raumentwicklung» wurde in interdisziplinären Arbeitsgruppen der Umgang mit vier Themenbereichen vertieft. Daraus entstanden sind Impulspapiere für Verwaltungsmitarbeitende. Diese enthalten Erklärungen, Hinweise und Empfehlungen für die Interessenabwägung in der Raumplanung. Die Ergebnisse sollen in der täglichen Anwendung verstetigt und weiterentwickelt werden.

Zu Frage 5:

Die Mittel für die Bearbeitung von Projekten im Bereich Landschaftsschutz in der Fachstelle Landschaft sind knapp bemessen, da diese durch die Bearbeitung der Baugesuche fast vollständig gebunden werden. Sie sind jedoch ausreichend.

In der laufenden Legislaturperiode ist keine Anpassung der personellen und finanziellen Mittel mehr vorgesehen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli