

Sitzung vom 31. März 2021

**352. Anfrage (Handlungsspielräume in Landschaftsschutzgebieten erhalten)**

Die Kantonsräte Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, David John Galeuchet, Bülach, und Beat Monhart, Gossau, haben am 14. Dezember 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Im kantonalen Richtplan sind 24 Landschaftsschutzgebiete und ein Park von nationaler Bedeutung (Wildnispark Zürich Sihlwald) bezeichnet. Für die Hälfte davon sind Schutzmassnahmen ausstehend oder ist eine Überprüfung von altrechtlichen Schutzmassnahmen notwendig. Solange keine griffigen Schutzmassnahmen getroffen sind, ist die Gefahr gross, dass sich die als Landschaftsschutzgebiete bezeichneten Räume gleich entwickeln wie jede Durchschnittslandschaft: Wegen den umfangreichen Ausnahmen vom Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbau-gebiet im eidgenössischen Raumplanungsgesetz nimmt das Volumen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone deutlich zu. Es droht, dass die Hälfte der schönsten Zürcher Landschaften zwar im Richtplan als Landschaftsschutzgebiete bezeichnet ist, in der Realität aber wegen fehlendem Schutz laufend entwertet wird. Es herrscht aber auch der Eindruck, dass sich selbst Landschaften, die mit einer Schutzverordnung geschützt sind, baulich kaum anders entwickeln als ungeschützte Landschaften.

Landschaftsschutzgebiete sind nicht nur als Naherholungsgebiete für die Bevölkerung, sondern auch als Lebensräume für Tiere und Pflanzen von grosser Bedeutung. Es gilt, diese auch im Rahmen einer langfristigen Sicherung der Biodiversität zu sichern und zu fördern.

Entsprechend ist es wichtig, dass die bauliche Entwicklung in diesen Gebieten nicht mit der gleich hohen Geschwindigkeit wie in den unbezeichneten Landschaften abläuft. Vielmehr ist anzustreben, dass die Beanspruchung durch Bauten und Anlagen dort insgesamt nicht weiter zunimmt, damit die Freiräume für die Natur – und damit auch der Handlungsspielraum für die Menschen – erhalten werden. Selbstverständlich ist damit nicht eine Konservierung des aktuellen Bestandes gemeint, sondern eine Begrenzung des Gebäudegesamtvolumens bzw. der totalen Flächenbeanspruchung durch Anlagen.

Der Regierungsrat wird gebeten aufzuzeigen:

1. Wie haben sich Bauten (Volumen) und Anlagen ausserhalb der Bauzone in den letzten Jahrzehnten in vergleichbaren Landschaften<sup>1</sup> entwickelt: a) In grundeigentümergebundenen Landschaftsschutzgebieten, b) in behördenverbindlichen Landschaftsschutzgebieten, c) in nicht bezeichneten Landschaften?
2. Welche Massnahmen hat er getroffen bzw. gedenkt er zu ergreifen, um das Gebäudegesamtvolumen bzw. die Flächenbeanspruchung durch Bauten und Anlagen in den Landschaftsschutzgebieten gesamthaft nicht weiter anwachsen zu lassen?

---

<sup>1</sup> z.B. gleiche Handlungsräume gemäss Richtplan

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, David John Galeuchet, Bülach, und Beat Monhart, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Es ist richtig, dass nicht alle Schutzgebiete nach kantonalem Richtplan über eine neurechtliche Schutzverordnung verfügen. Von den 25 Zürcher Landschaftsschutzgebieten (LSG) gemäss kantonalem Richtplan (KRP) gibt es für 20 Gebiete Schutzverordnungen. Von diesen sind einige schon sehr lange in Kraft (altrechtlich) und deshalb beim Vollzug des geltenden Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) nur bedingt zeitgemäss und umsetzbar. Im KRP ist für einige LSG ein konkreter Handlungsbedarf festgehalten: Für vier LSG sind Schutzmassnahmen ausstehend und für acht weitere LSG ist eine Überprüfung bzw. Teilrevision angezeigt.

Das Amt für Raumentwicklung vermag seinem gesetzlichen Auftrag zur Gewährleistung des Landschaftsschutzes aufgrund der angespannten Personalsituation nicht im erforderlichen Mass nachzukommen.

In den letzten Jahren haben die gesellschaftlichen Bedürfnisse betreffend den Schutz von wertvollen Landschaftsräumen tendenziell zugenommen; wie sich an verschiedenen Volksinitiativen feststellen lässt. Bei der Realisierung von konkreten Massnahmen durch den Kanton zeigt sich hingegen grösserer Widerstand durch die Anwohnerschaft und durch Nutzerverbände. Dies führt dazu, dass die (partizipative) Erarbeitung von Schutzverordnungen zunehmend aufwendiger wird und bei Berücksichtigung der verschiedenen Nutzerinteressen tendenziell weniger konkrete Massnahmen fest- bzw. umgesetzt werden können. Das gesellschaftliche Anliegen des Landschaftsschutzes und die reale Verankerung von konkreten Schutzmassnahmen stehen also in einem gewissen Widerspruch zueinander.

Landschaftsschutzverordnungen schränken die bauliche Nutzung sehr massvoll und schutzzielorientiert ein. Insbesondere sind Bauvorhaben bewilligungsfähig, sofern diese landschaftsverträglich und innerhalb des Bestandes realisiert werden. Unter diesen Voraussetzungen sind Volumenerweiterungen raumplanungsrechtlich auch bei Vorliegen von Landschaftsschutzmassnahmen möglich. Einzelvorhaben werden also selten allein aus Gründen des Landschaftsschutzes verweigert; viel häufiger entsprechen diese jedoch nicht den Anforderungen an das Bauen ausserhalb Bauzonen gemäss RPG.

Zu Frage 1:

Die zuständige Fachstelle Landschaft im Amt für Raumentwicklung führt keine Statistik über die quantitative Entwicklung von Bauten und Anlagen in den unterschiedlichen Zürcher Landschaftsräumen. Für diese Anfragen wurde deshalb eine ausserordentliche Erhebung (Raumbeobachtung) auf der Grundlage der vorhandenen kantonalen Gebäudedaten durchgeführt.

Methodisch wurde folgendermassen vorgegangen: Die Gebäudedaten von 2009 und 2019 stammen von der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ). Der Datensatz enthält alle Gebäude, die bei der GVZ versichert sind. Zur Ermittlung der Flächen «ausserhalb Bauzone» wurde der Zonenplan 2019 auf der Grundlage des ÖREB-Katasters im GIS-Browser verwendet. Alle Flächen, die gemäss ÖREB-Datenmodell «Nutzungsplanung» nicht als Bauzonen definiert sind, wurden als Flächen «ausserhalb Bauzone» betrachtet. Die Landschaftsschutzgebiete gemäss kantonalem Richtplan und die Perimeter der Schutzverordnungen (Flächen) wurden dem GIS entnommen.

Zur Berechnung der Veränderung der Anzahl Gebäude und des Volumens zwischen 2009 und 2019 in den verschiedenen Flächentypen wurden die Gebäude der GVZ (Punkte) im GIS mit den Bauzonendaten (Flächen) und den Flächen der Schutzverordnungen sowie der Landschaftsschutzgebiete nach kantonalem Richtplan verglichen und ausgewertet.

Folgende Resultate zur Veränderung von 2009 bis 2019 haben sich ergeben:

- a) in grundeigentümergebundenen Landschaftsschutzgebieten (Perimeter der kantonalen Landschaftsschutzverordnungen):  
von 3313 m<sup>3</sup> auf 3482 m<sup>3</sup> = Zunahme um 169 m<sup>3</sup> (+5,1%), dies entspricht +1 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> Fläche in 10 Jahren
- b) in behördengebundenen Landschaftsschutzgebieten (Perimeter der kantonalen Landschaftsschutzgebiet gemäss KRP):  
von 4254 m<sup>3</sup> auf 4474 m<sup>3</sup> = Zunahme um 220 m<sup>3</sup> (+5,2%), dies entspricht +1,07 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> Fläche in 10 Jahren

c) in nicht bezeichneten Landschaften

(übriges Kantonsgebiet ohne Schutzverordnung und ohne LSG nach KRP, ausserhalb der Bauzonen):

von 37 891 m<sup>3</sup> auf 40 175 m<sup>3</sup> = Zunahme um 2284 m<sup>3</sup> (+6%), dies entspricht +1,91 m<sup>3</sup>/km<sup>2</sup> Fläche in 10 Jahren

Aus diesen Daten kann folgende Schlussfolgerung gezogen werden:

Der Zuwachs des Gebäudevolumens ausserhalb der Bauzonen innerhalb der letzten zehn Jahren beträgt insgesamt rund 1 m<sup>3</sup> bis 2 m<sup>3</sup> pro km<sup>2</sup> Fläche. In Landschaftsschutzgebieten ohne grundeigentümergebundene Schutzverordnung (b) ist der Zuwachs rund 7% grösser als in denjenigen mit grundeigentümergebundener Landschaftsschutzverordnung (a). Ausserhalb der Landschaftsschutzgebiete (c) ist der Volumenzuwachs ausserhalb der Bauzonen fast doppelt so gross wie in den Zürcher Landschaftsschutzgebieten.

Der kantonale Landschaftsschutz trägt somit wesentlich zur Eingrenzung des Zuwachses des Gebäudevolumens ausserhalb der Bauzonen bei. Je konkreter und damit grundeigentümergebunden relevanter die Massnahmen sind, desto weniger neues Bauvolumen entsteht nachweislich in diesen Räumen.

Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse durch andere Effekte beeinflusst werden. So befinden sich in Landschaftsschutzgebieten nachweislich bereits im Bestand weniger Gebäude und weniger Bauvolumen. Somit ist das Erweiterungspotenzial dort auch kleiner als in nicht geschützten Räumen. Ebenso sind die Besiedlung und der Nutzungsdruck dort in der Regel weniger gross als andernorts, wie beispielsweise in nicht geschützten ländlichen Räumen im Umfeld von Agglomerationen.

Zu Frage 2:

Schützenswerte Landschaften sind ausnahmslos sowohl durch naturräumliche Prozesse als auch durch kulturelle Einflüsse bzw. Eingriffe des Menschen entstanden. Jede Landschaft hat eine Entwicklung erfahren und unterliegt dieser dauerhaft. Somit ist es ein zentrales Anliegen des Landschaftsschutzes – neben dem Erhalt von einzigen Landschaftsräumen oder -elementen – eine qualitätsvolle bzw. landschaftsverträgliche zukünftige Entwicklung zu ermöglichen. Eine Konservierung ganzer Landschaftsräume widerspricht somit den Anliegen des Landschaftsschutzes.

Aufgrund dieser grundsätzlichen Zielsetzung des Bewahrens und Entwickelns dienen die kantonalen Landschaftsschutzzonen der ungestörten Erhaltung, Aufwertung und Förderung der landschaftlichen Eigenart des Gebiets. Die Charakteristika der Landschaftsteilräume sol-

len erhalten bleiben und ihre spezifischen Schutzziele sollen nachhaltig verfolgt werden. Häufig fokussieren die Schutzziele und damit die konkreten Massnahmen auf:

- die Erhaltung des einzigartigen geomorphologischen Formenschatzes;
- die Erhaltung, Aufwertung und Vernetzung der landschaftsökologischen Werte;
- eine Aufrechterhaltung der landschaftsverträglichen, bodenabhängigen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung;
- die Erhaltung und Weiterentwicklung der traditionellen, landwirtschaftlich geprägten Siedlungsstruktur einschliesslich der landwirtschaftlichen Nutzung der Gebäude;
- eine bestmögliche landschaftliche Einordnung und Gestaltung von Neu- und Umbauten einschliesslich deren Umgebung;
- die Erhaltung des landschaftsschonenden Erschliessungsnetzes und der historischen Verkehrswege unter Berücksichtigung einer zweckmässigen forst- und landwirtschaftlichen Erschliessung;
- den Rückbau von störenden und nicht mehr benötigten Infrastrukturen.

Besonders zu erwähnen sind die Landschaftsschutzzonen IIIA, die grundsätzlich von neuen Bauten und Anlagen und weiteren landschaftlichen Beeinträchtigungen freigehalten werden sollen. Zulässig sind dort landwirtschaftliche Neu-, Um- und Anbauten in den Betriebszentren der bestehenden Landwirtschaftsbetriebe sowie ausserhalb davon die notwendigen Einrichtungen und Anlagen für den Obst- und Rebbau: Stets müssen die konkreten Vorhaben mit den Schutzziele vereinbar sowie gestützt auf das Raumplanungsrecht möglich sein. Die Bauten und Anlagen haben sich zudem bestmöglich in das Landschaftsbild einzufügen. Der Wert des Schutzgebietes darf nicht vermindert werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Regierungsrat den Erhalt der Handlungsspielräume in Landschaftsschutzgebieten begrüsst und ihn als sinnvoll und nachhaltig erachtet. Er setzt sich weiterhin im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen und mit den begrenzt zur Verfügung stehenden personellen Mitteln im Vollzug wie bei zukunftsorientierten Projekten für den Landschaftsschutz ein.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**