

Sitzung vom 19. Mai 2021

**521. Anfrage (Schutzverordnung unteres Tösstal)**

Die Kantonsräte Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, Beat Huber, Buchs, und Martin Hübscher, Wiesendangen, haben am 15. März 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Der vom Kantonsrat festgesetzte kantonale Richtplan bezeichnet im unteren Tösstal zwei Landschaftsschutzgebiete: «Unteres Tösstal» (im Richtplan Nr. 25) und «Rheinknie bei Tössegg» (Nr. 22). Durch diesen Richtplaneintrag sind die kantonalen Behörden verpflichtet, für die beiden Gebiete eine sogenannte Natur- und Landschaftsschutzverordnung auszuarbeiten.

Der Richtplan verlangt, dass die Erarbeitung der Schutzverordnung unter partnerschaftlichem Einbezug der Gemeinden, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter, Interessengruppen und der lokalen Bevölkerung erfolgen soll.

Für das untere Tösstal und das Rheinknie bis Tössegg wurde ein Masterplan seitens des ARE gemeinsam mit Gemeinden und Planungsregionen erarbeitet. Danach wurde eine Begleitgruppe gebildet, bestehend aus Vertretungen der Gemeinden, regionalen Planungsgruppen, der lokalen Land- und Forstwirtschaft sowie Naturschutzorganisationen. Die Mitglieder der Begleitgruppe wurden bei den Vorarbeiten der Schutzverordnung zur Verschwiegenheit angehalten. Durch diesen Umstand und durch die fehlende Möglichkeit der Mitwirkung fühlen sich viele Landbesitzer vor den Kopf gestossen.

Grundlage für die Schutzverordnungen waren anonym durchgeführte Feldbegehungen vermutlich vor 2020. Weder Bewirtschafter noch Eigentümer wurden konkret vorinformiert, wann diese stattfinden. Ihnen wurde so bewusst die Möglichkeit genommen, bei dieser Begehung auf ihrem Grund und Boden dabei zu sein und ihr Fachwissen entsprechend einzubringen.

Im Frühsommer 2020 wurden die Grundeigentümer das erste Mal anlässlich einer Veranstaltung über die Schutzverordnung des Kantons Zürich informiert. Die IG Natur und Landschaft unteres Tösstal bekam an dieser Veranstaltung weder Unterlagen noch Pläne bezüglich der betroffenen Parzellen ausgehändigt. Auf das Protokoll der Veranstaltung warten die Beteiligten trotz Nachfrage bis heute.

Die Bewirtschafter und Eigentümer von betroffenen Flächen werden zurzeit zu Einzelgesprächen eingeladen, in deren Verlauf keine konkreten Aussagen seitens der Projektverantwortlichen zur Fragestellung der Betroffenen gemacht werden, sondern darauf verwiesen wird, dass die Fragen kantonsintern diskutiert werden. Da viele dieser Fragen bereits im Vorfeld auf dem Tisch waren, sind diese Einzelgespräche fragwürdig.

Wir ersuchen den Regierungsrat um Beantwortung der nachstehenden Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die schutzwürdigen Flächen und Landschaften, aufgrund der Bewirtschaftung der letzten Jahrzehnte, durch die jetzigen Grundeigentümer entstanden sind und erhalten wurden?
2. Welche Bedeutung misst der Regierungsrat einer produzierenden Land- und Forstwirtschaft im Kanton Zürich bei?
3. Ist dem Regierungsrat bekannt, dass bereits heute von der Schutzverordnung betroffenen Flächen im unteren Tösstal ökologisch bewirtschaftet werden – ohne staatliche Zuschüsse, und welches Signal wird den Eigentümern ausgesendet, wenn diese nun mit Naturschutzverträgen konfrontiert werden, ohne die Möglichkeit zu haben, sich dagegen zu wehren?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat den eingeleiteten Prozess zur Unterschutzstellung des unteren Tösstals und des Rheinknies bei Tössegg?
5. Weshalb wurden die Grundeigentümer nicht in die Entwicklung des Masterplans einbezogen?
6. Wie sind die Grundeigentümer in die Begleitgruppe einbezogen?
7. Welche Befugnisse hat die Begleitgruppe?
8. Wie sieht der Regierungsrat die finanzielle und administrative Unterstützung durch den Einbezug von eigenem Berater der betroffenen Eigentümer, Bauernverband und regionalen Interessengruppen durch die IG Natur und Landschaft unteres Tösstal?
9. Wie wird dafür gesorgt, dass auch nach Unterschutzstellung wirtschaftlich produzierende Land- und Forstwirtschaft betrieben werden kann?
10. Wie steht der Regierungsrat zum Vorwurf, es komme zu einer kalten Enteignung der betroffenen Parzellen?
11. Wie hoch sind die zurzeit entstandenen Kosten für das Projekt?
12. Wie viele Personen sind durch den Kanton im Projekt involviert?
13. Wie viele externe Berater sind zurzeit im Projekt involviert?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner-Brandenberger, Stammheim, Beat Huber, Buchs, und Martin Hübscher, Wiesendangen, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss dem Auftrag im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700) bezeichnet der Kantonsrat im kantonalen Richtplan Landschaftsschutzgebiete von kantonomer Bedeutung. Diese Landschaftsschutzgebiete dienen der Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung besonders wertvoller Landschaften. Der Kantonsrat folgt damit dem starken öffentlichen Interesse für naturnahe, vielfältige und attraktive Landschaftsräume. Die Sicherung und Weiterentwicklung der besonderen Natur- und Landschaftswerte ist eine wichtige Grundlage für die hohe Standortattraktivität und Lebensqualität in diesen Regionen und im ganzen Kanton. Mit der Festsetzung der beiden Landschaftsschutzgebiete «Unteres Tösstal» (im Richtplan Nr. 25) und «Rheinknie bei Tössegg» (Nr. 22) sind die kantonalen Behörden beauftragt, für die beiden Gebiete eine Natur- und Landschaftsschutzverordnung auszuarbeiten.

Die Ausarbeitung von Schutzverordnungen erfolgt unter frühzeitigem Einbezug und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden, den Grundeigentümerschaften, den Bewirtschaftenden, verschiedenen Interessengruppen und der Bevölkerung. Es wird jeweils eine Begleitgruppe eingesetzt, die nach den für solche Gremien üblichen Regeln, z. B. im Umgang mit der Vertraulichkeit von Informationen, arbeitet. Einer angemessenen und transparenten Information und Kommunikation wird grosses Gewicht beigemessen. Die Erarbeitung umfasst im Wesentlichen drei Phasen: In der Grundlagenphase werden die Natur- und Landschaftswerte aus fachlicher Sicht erfasst und dargestellt. In der Ausarbeitungsphase geschieht der direkte Austausch mit den Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern sowie den Grundeigentümerschaften von schutzwürdigen Flächen mit dem Ziel, die natur- und landschaftsschutzfachlichen Ziele und die betrieblichen Ausrichtungen miteinander abzustimmen. In der Festsetzungsphase folgen schliesslich die Behördenanhörung und die öffentliche Auflage als formale Prozesse. Durch den starken Einbezug aller Beteiligten ist die Erarbeitung von Schutzverordnungen mit einem verhältnismässig grossen Aufwand verbunden. Dadurch werden jedoch die Akzeptanz und die Wirksamkeit der Schutzmassnahmen erhöht. Der Erarbeitungsprozess wird laufend optimiert.

Zu Frage 1:

Die Landschaften im unteren Tösstal sind durch geologische und geomorphologische Prozesse in den letzten Jahrtausenden, durch Siedlungsformen sowie durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung in den letzten Jahrhunderten geprägt. Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass der umsichtige Umgang vieler Grundeigentümerschaften und Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter wesentlich zur Erhaltung der wertvollen Landschafts- und Naturwerte beigetragen hat. Allerdings sind diese Werte auch im unteren Tösstal in den letzten Jahrzehnten verstärkt unter Druck geraten und teilweise auch verschwunden. Die Natur- und Landschaftsschutzverordnung soll die vorhandenen Werte langfristig sichern und weiterentwickeln.

Zu Frage 2:

Der Landwirtschaft kommt eine wichtige Rolle in Bezug auf die Versorgung der Bevölkerung mit einheimischen Lebensmitteln zu (Art. 1 Bst. a Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft [LwG] SR 910.1)). Der weitaus grösste Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Kanton Zürich dient denn auch der Produktion von Nahrungsmitteln. Gleichzeitig trägt die Landwirtschaft eine grosse Verantwortung für den Erhalt einer vielfältigen Kulturlandschaft und der Artenvielfalt (Art. 1 Bst. b und c LwG). Analog verhält es sich mit der Forstwirtschaft, die verschiedene Waldfunktionen erfüllen muss (Holzproduktion, Schutz vor Naturgefahren, Erholung und biologische Vielfalt).

Zu Frage 3:

Viele der für die Biodiversität hochwertigen Flächen im unteren Tösstal sind bereits heute Bestandteil der bestehenden Schutzverordnungen. Ihre Pflege wird mit Beiträgen gemäss der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 (LS 702.25) entschädigt. Naturschutzflächen, die neu für die Aufnahme in die Schutzverordnung in Betracht kommen, werden zu einem grossen Teil bereits heute von den Landwirtinnen und Landwirten extensiv bewirtschaftet. Sie erhalten für den überwiegenden Teil davon die entsprechenden Biodiversitätsbeiträge gemäss der Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (SR 910.13). Weitere Flächen werden von den Bewirtschaftenden ohne entsprechende Beiträge extensiv bewirtschaftet. Mit der Schutzverordnung Tösstal werden diese Naturwerte langfristig gesichert. Mit allen Eigentümerschaften und Bewirtschaftenden von potenziellen Schutzverordnungsflächen werden direkte Gespräche geführt. Dabei haben sie die Möglichkeit, ihre Anliegen und Bedenken zu äussern. Erfahrungsgemäss werden in den allermeisten Fällen einvernehmliche Lösungen gefunden. Den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den Bewirtschaftenden steht es offen,

sich im Rahmen der öffentlichen Auflage nochmals zum Schutzverordnungsentwurf zu äussern. Schliesslich kann gegen den Erlass der Schutzverordnung ein Rechtsmittel ergriffen werden.

Zu Frage 4:

Der Prozess zur Erarbeitung der Schutzverordnung im Unteren Tössstal entspricht dem üblichen Vorgehen im Kanton Zürich. Gemäss den Vorgaben im kantonalen Richtplan wird starkes Gewicht auf Information, Kommunikation und Einbezug der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Bewirtschaftenden gelegt. Alle Landwirtinnen und Landwirte in der Region wurden vor den ersten Feldbegehungen schriftlich über das Vorhaben und den Prozess informiert. Die Begleitgruppe, die aus Mitgliedern verschiedener Interessengruppen (Gemeinden, Planungsgruppe, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Naturschutzorganisationen) besteht, wird in die Erarbeitung aktiv miteinbezogen. Erstellte Zwischenprodukte und Informationsmaterial wie der Naturwertplan oder Präsentationen von Orientierungsveranstaltungen werden auf der Projektwebseite publiziert und sind für alle Interessierten einsehbar. Dem vorgebrachten Wunsch, möglichst früh eine Gesamtübersicht über die zu behandelnden Themen von Naturschutz im Offenland und Wald, Landschaftsschutz und Erholung zu erhalten, wurde Rechnung getragen. Der Dialog mit allen Beteiligten wird auch in der aktuellen Phase der direkten Gespräche weitergeführt und der Prozess laufend weiter optimiert.

Zu Frage 5:

Der Masterplan Unteres Tösstal dokumentiert eine gemeinsame Haltung der Projektpartner zur langfristig gewünschten Entwicklung der Landschaft in dieser Region. Er wurde im Rahmen einer Gebietsplanung in einem partizipativen Prozess zusammen mit den Gemeinden und Planungsregionen entwickelt und war der Ausarbeitung der Schutzverordnung vorgeschaltet. Der Masterplan ist behörden-, nicht eigentümerverbindlich und dient als Richtschnur für nachfolgende Umsetzungsprozesse (u. a. die Schutzverordnung) durch den Kanton, die Planungsregionen und die Gemeinden. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie weitere direkt Betroffene werden im Rahmen dieser Umsetzungsprozesse einbezogen.

Zu Frage 6:

In die Begleitgruppe zur Ausarbeitung der Schutzverordnung wurden zwei Vertreter der lokalen Landwirtschaft von Beginn an einbezogen. Im Prozessverlauf wurde die Interessenvertretung der Grundeigentümerschaften und Bewirtschaftenden mit einer Delegation der IG Landschaft und Natur Unteres Tösstal erweitert.

Zu Frage 7:

Die Mitglieder der Begleitgruppe können ihre Interessen und Anliegen frühzeitig in den Ausarbeitungsprozess einbringen. Sie werden vorzeitig über Zwischenergebnisse und Entwürfe unterrichtet und können sich dazu äussern. Weiter hat die Begleitgruppe eine wichtige beratende Funktion bezüglich des Prozesses und auftretender Fragen.

Zu Frage 8:

Es besteht kein allgemeiner Anspruch auf Entschädigung, wenn private Interessen vertreten werden (auch in Analogie zu anderen Vorhaben im öffentlichen Interesse). Bei starker Betroffenheit und aufwendigen Gesprächen (z. B. mit Betriebsberatung) kann eine Entschädigung ausgerichtet werden. Dabei soll der vorhandene Spielraum grosszügig ausgelegt werden. Bei den Gesprächen wird auf eine verständliche und transparente Information und Kommunikation Wert gelegt. Den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Bewirtschaftenden steht es selbstverständlich frei, sich durch Dritte beraten zu lassen.

Zu Frage 9:

Ein zentraler Leitsatz im Masterplan lautet: «Die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Produktion soll möglich bleiben. Sie soll möglichst landschafts- und naturverträglich erfolgen.» Er dient auch als Richtschnur für die Ausarbeitung der Schutzverordnung. Im Landschaftsschutz betreffen die Einschränkungen vor allem die Lage und Gestaltung von Bauten und Anlagen und erlauben weiterhin eine nachhaltige, standortangepasste Land- und Forstwirtschaft. Die Naturschutzflächen im Offenland machen insgesamt einen relativ geringen Flächenanteil aus und sorgen für eine vielfältige Biodiversität mit den entsprechenden Ökosystemleistungen (z. B. Wasserhaushalt, Bestäubung), die auch der Landwirtschaft zugutekommen. Die Naturschutzleistungen der Landwirtinnen und Landwirte werden angemessen entschädigt. Wo sich aufgrund von Nutzungseinschränkungen betriebliche Herausforderungen ergeben, werden in den direkten Gesprächen verträgliche Lösungen gesucht (z. B. Ausnahmegewilligungen oder Übergangslösungen) oder eine Betriebsberatung angestrebt. Die vorgesehenen Waldschutzzonen sind grösstenteils im Inventar der Waldstandorte von naturkundlicher Bedeutung enthalten und im Waldentwicklungsplan bereits als «Vorrang Biodiversität» bezeichnet. Sie machen weniger als einen Fünftel der Waldfläche aus und liegen meist auf weniger produktiven Standorten. Den Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern steht zudem für Leistungen ohne wirtschaftlichen Ertrag eine Entschädigung zu. In zahlreichen anderen Zürcher Regionen mit einer Natur- und Landschaftsschutzverordnung hat sich erwiesen, dass sich die Betriebe auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen und weiterentwickeln konnten.

Zu Frage 10:

Es finden keine Enteignungen statt. Die Parzellen bleiben im Eigentum der bisherigen Grundbesitzerinnen und -besitzer. Die Nutzungseinschränkungen beruhen auf gesetzlichen Grundlagen, werden zurückhaltend vorgenommen und entsprechend abgegolten (Beiträge für Ertragsausfall und Bewirtschaftung).

Zu Fragen 11–13:

Bisher sind im Rahmen des Projekts Kosten von knapp Fr. 220 000 entstanden. In der kantonalen Verwaltung sind hauptsächlich drei Personen im Projekt involviert (Projektleitung Amt für Landschaft und Natur, Abteilung Naturschutz, Teilprojektleitung Amt für Landschaft und Natur, Abteilung Wald, und Teilprojektleitung Amt für Raumentwicklung, Fachstelle Landschaft). Zu spezifischen Fragen werden punktuell weitere Fachexpertinnen und Fachexperten beigezogen. Für die inhaltliche Bearbeitung des Projekts ist ein Umweltplanungsunternehmen beauftragt worden. Dort sind die Arbeiten auf drei Personen verteilt. Zusätzlich brachte in einer frühen Projektphase eine weitere Person Expertise im Bereich Waldbiodiversität ein.

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

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