

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. April 2019

381. Sachplan Fruchtfolgeflächen, Überarbeitung (Anhörung)

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 eröffneten die Eidgenössischen Departemente für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie für Wirtschaft, Bildung und Forschung die Anhörung und öffentliche Mitwirkung bezüglich des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF) nach Art. 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1).

Die Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (SR 700) stellen die wichtigsten Raumplanungsinstrumente des Bundes dar. Diese ermöglichen dem Bund, seiner Planungs- und Abstimmungspflicht im Bereich der raumwirksamen Tätigkeiten umfassend nachzukommen, und dienen als Hilfestellung, um den immer komplexeren räumlichen Problemstellungen bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben gerecht zu werden. Der Bund zeigt in den Konzepten und Sachplänen, wie er seine raumwirksamen Aufgaben in einem bestimmten Sach- oder Themenbereich wahrnimmt, welche Ziele er verfolgt und in Berücksichtigung welcher Anforderungen und Vorgaben er zu handeln gedenkt. In enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen und den Kantonen erarbeitet, unterstützen die Konzepte und Sachpläne die raumplanerischen Bestrebungen der Behörden aller Stufen. Im Sachplan FFF nach Art. 26 ff. RPV werden im Gegensatz zu den anderen Sachplänen des Bundes keine Vorhaben geplant; vielmehr wird der schweizweite Mindestumfang an FFF und seine Aufteilung auf die Kantone sowie der raumplanerische Umgang mit den FFF festgelegt.

Das Hauptziel des Sachplans FFF ist es, die ausreichende Versorgungsbasis des Landes mit Nahrungsmitteln in schweren Mangellagen zu sichern. Gleichzeitig trägt der Sachplan FFF zur Verwirklichung weiterer raumordnungspolitischer Grundanliegen bei, insbesondere der Freihaltung von Offenland und somit dem Grundsatz eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Siedlungsentwicklung nach innen. Der Sachplan FFF wurde am 8. April 1992 vom Bundesrat in Kraft gesetzt (BB1 1992 II 1649). Der Sachplan hält den schweizweiten Mindestumfang an FFF von 438 460 ha fest und definiert mit den kantonalen Kontingenten dessen Verteilung auf die Kantone. Die Kantone sorgen dafür, dass der Mindestumfang der FFF jederzeit garantiert ist. Bei der Überarbeitung des Sachplans FFF mit Stand 2018 handelt es sich um eine Erweiterung und Stärkung des bisherigen Sachplans von 1992. Der Umgang mit den FFF wird genauer und umfassender geregelt. So werden Grundsätze zu ein-

heitlicheren und verlässlichen Grundlagen sowie zur Kompensation von verbrauchten FFF aufgenommen und der Schutz der FFF gestärkt. Die kantonalen Mindestumfänge an FFF bleiben unverändert.

Im Wesentlichen werden die Inhalte und Grundsätze des überarbeiteten Sachplans unterstützt. Die Überarbeitung bewirkt durch konkretere und umfassendere Festlegungen eine Stärkung des Schutzes der FFF. Die kantonalen Kontingente sind unter allen Umständen einzuhalten und verbrauchte FFF sind mit quantitativ und qualitativ mindestens gleichwertigen Flächen zu kompensieren. Zudem setzt die Beanspruchung von FFF für andere Zwecke voraus, dass diese Flächen «optimal genutzt» werden. Die Stärkung des Schutzes der FFF entspricht dem Grundsatz eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Deshalb begrüsst der Kanton Zürich die Überarbeitung des Sachplans FFF.

Der Sachplan FFF umfasst neu konkrete und umfassende Festlegungen bezüglich der Erhebung von Bodendaten, Klassierung und Anrechenbarkeit von FFF sowie Festlegungen betreffend die digitale Aufbereitung. Es sollen verlässliche und vergleichbarere Grundlagen erarbeitet und die FFF neu ausgeschieden werden. Genaue und verlässliche Daten sind für die Planung und Sicherung der FFF wesentlich. Der Kanton Zürich führte die Erhebung und Bewertung der FFF gemäss den nun vorgeschriebenen Standards bereits 2009 durch, weshalb bezüglich dieser Grundsätze keine direkte Betroffenheit besteht. Der Kanton Zürich begrüsst jedoch, dass ein Mindeststandard festgelegt wird und alle Kantone verpflichtet werden, verlässliche Bodendaten zu erheben und die FFF entsprechend festzulegen.

Der Druck auf die offene Landschaft und somit auch auf FFF wird in Zukunft weiter zunehmen. Schon heute erfüllen einige Kantone – darunter mit noch rund 100 ha Spielraum auch der Kanton Zürich – das vorgegebene kantonale Kontingent an FFF nur noch knapp. Der Kanton Zürich hat aus diesem Grund bereits eine Kompensationspflicht für FFF eingeführt, die hauptsächlich durch Rekultivierungen oder Auszonungen umgesetzt wird. Zukünftig werden Kompensationen von FFF auch in anderen Kantonen an Bedeutung gewinnen und bedürfen dementsprechend frühzeitig einer Regelung. Die Aufnahme von Grundsätzen zur Kompensation von FFF wird daher grundsätzlich begrüsst. Ganz besonders zu begrüßen ist die Selbstverpflichtung des Bundes, bei seinen Vorhaben grundsätzlich alle FFF zu kompensieren, auch wenn die kantonalen Kontingente nicht unterschritten werden. Der Bund übernimmt damit eine Vorbildfunktion und unterstreicht den Stellenwert der FFF. Er trägt dadurch auch zur Bewahrung des Spielraums der Kantone bei und wertschätzt die Bestrebungen, jeglichem Verlust an FFF entgegenzuwirken.

Dennoch bestehen einige Vorbehalte bezüglich der Bestimmungen zur Kompensation. Die Bestimmungen für die Kantone sollten im Sinne der Gleichbehandlung von Bund und Kantonen auch denselben Spielraum erlauben wie diejenigen betreffend den Bund. Bei einer kantonsübergreifenden Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben ist zudem auf die Verhältnismässigkeit zu achten. Eine kantonsübergreifende Kompensation sollte sodann auch für Projekte von nationalem Interesse möglich sein (z. B. Flughafen). Die Fondslösung ist im Vollzug nicht praktikabel, weshalb die Möglichkeit eines käuflichen Erwerbs von FFF bevorzugt wird. Diese Lösung hat sich im Kanton Zürich bewährt. Weitere Vorbehalte bestehen ausserdem bezüglich der Qualitätskriterien für die Ausscheidung der FFF.

Die vorgeschlagenen Qualitätskriterien sind zu einschränkend. Würde die FFF-Erhebung im Kanton Zürich mit den vom Bund 2014 genehmigten Kriterien mit den nun vorgeschlagenen neuen Kriterien wiederholt, würde das FFF-Kontingent nur noch zu 75% erfüllt. Zudem soll den Interessen des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes im Sachplan FFF sichtbarer Rechnung getragen werden. Insbesondere sind im Sachplan FFF die Anforderungen der Biodiversitätsförderung gemäss Konzept Biodiversität des Bundes, des Landschaftsschutzes und der Archäologie zu berücksichtigen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (einschliesslich Tabelle; Zustelladresse: Bundesamt für Raumentwicklung, Sachplan Fruchtfolgeflächen, 3003 Bern; Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an aemterkonsultationen@are.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 20. Dezember 2018, zum Entwurf des überarbeiteten Sachplans Fruchtfolgeflächen Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen

Im Sinne des haushälterischen Umgangs mit Boden, der Sicherung der Versorgungsbasis sowie der Freihaltung von Offenland hat der Kanton Zürich bereits eine Kompensationspflicht für FFF eingeführt und im kantonalen Richtplan von 2014 verankert. Die Inhalte und Grundsätze des überarbeiteten Sachplans FFF werden daher grundsätzlich unterstützt. Die Überarbeitung bewirkt durch konkretere und umfassendere

Festlegungen eine Stärkung des Schutzes der FFF. Die kantonalen Kontingente sind unter allen Umständen einzuhalten und verbrauchte FFF sind mit quantitativ und qualitativ mindestens gleichwertigen Flächen zu kompensieren. Die Stärkung des Schutzes der FFF entspricht dem Grundsatz eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Der Sachplan umfasst neu konkrete und umfassende Festlegungen bezüglich Erhebung von Bodendaten, Klassierung und Anrechenbarkeit von FFF sowie Festlegungen betreffend die digitale Aufbereitung. Genaue und verlässliche Daten sind für die Planung und Sicherung der FFF wesentlich. Der Kanton Zürich führte die Erhebung und Bewertung der FFF gemäss den nun vorgeschriebenen Standards bereits 2009 durch, weshalb bezüglich dieser Grundsätze keine direkte Betroffenheit besteht. Wir begrüssen jedoch, dass ein Mindeststandard festgelegt wird und alle Kantone verpflichtet werden, verlässliche Bodendaten zu erheben und die FFF entsprechend festzulegen.

Der Druck auf die offene Landschaft und somit auch auf FFF wird in Zukunft weiter zunehmen. Schon heute erfüllen einige Kantone – darunter mit noch rund 100 ha Spielraum auch der Kanton Zürich – das vorgegebene kantonale Kontingent an FFF nur noch knapp. Der Kanton Zürich hat aus diesem Grund bereits eine Kompensationspflicht für FFF eingeführt, die hauptsächlich durch Rekultivierungen oder Auszonungen umgesetzt wird. Zukünftig werden Kompensationen von FFF auch in anderen Kantonen an Bedeutung gewinnen und bedürfen dementsprechend frühzeitig einer Regelung. Die Aufnahme von Grundsätzen zur Kompensation von FFF wird daher grundsätzlich begrüsst. Ganz besonders begrüssen wir die Selbstverpflichtung des Bundes, bei seinen Vorhaben grundsätzlich alle FFF zu kompensieren, auch wenn die kantonalen Kontingente nicht unterschritten werden. Der Bund übernimmt damit eine Vorbildfunktion und unterstreicht den Stellenwert der FFF. Er trägt dadurch auch zur Bewahrung des Spielraums der Kantone bei und wertschätzt die Bestrebungen, jeglichem Verlust an FFF entgegenzuwirken.

Dennoch haben wir einige Vorbehalte bezüglich der Bestimmungen zur Kompensation. Die Bestimmungen für die Kantone sollten im Sinne der Gleichbehandlung von Bund und Kantonen auch denselben Spielraum erlauben wie diejenigen betreffend den Bund. Bei einer kantonsübergreifenden Kompensation von FFF bei Bundesvorhaben ist zudem auf die Verhältnismässigkeit zu achten. Eine kantonsübergreifende Kompensation sollte sodann auch für Projekte von nationalem Interesse möglich sein (z. B. Flughafen). Die Fondslösung erachten wir als im Vollzug nicht praktikabel, weshalb die Möglichkeit eines käuflichen Erwerbs von FFF bevorzugt wird. Diese Lösung hat sich im Kanton Zürich be-

währt. Weitere Vorbehalte bestehen ausserdem bezüglich der Qualitätskriterien für die Ausscheidung der FFF. Die vorgeschlagenen Qualitätskriterien beurteilen wir als zu einschränkend. Würde die FFF-Erhebung im Kanton Zürich mit den vom Bund 2014 genehmigten Kriterien mit den nun vorgeschlagenen neuen Kriterien wiederholt, würde das FFF-Kontingent nur noch zu 75% erfüllt. Zudem soll den Interessen des Natur-, Heimat- und Landschaftsschutzes im Sachplan FFF sichtbarer Rechnung getragen werden. Insbesondere sind im Sachplan FFF die Anforderungen der Biodiversitätsförderung gemäss Konzept Biodiversität des Bundes, des Landschaftsschutzes und der Archäologie zu berücksichtigen.

**Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln im Sachplan FFF
und Erläuterungsbericht FFF**

Die Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln im Sachplan FFF und Erläuterungsbericht FFF sind wie gewünscht in der beiliegenden Tabelle erfasst worden.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli