

**Planung und Bau
Rahmenkredit zum Erwerb von
Kompensationsrechten für Fruchtfolgeflächen
4 950 000 Franken**

**Antrag und Weisung
an das Stadtparlament**

12. Januar 2022



Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Stadtparlament, es wolle **beschliessen**:

1. Für den Erwerb von Kompensationsrechten für Fruchtfolgeflächen wird ein Rahmenkredit von 4 950 000 Franken genehmigt.

Der Beschluss unterliegt, gestützt auf Art. 14 der Gemeindeordnung, dem fakultativen Referendum. Wird das Referendum ergriffen, wird die Geschäftsleitung des Stadtparlaments mit der Ausarbeitung des beleuchtenden Berichts beauftragt.

2. Mitteilung an
 - a. Stadtrat
 - b. Finanzen
 - c. Planung und Bau



Bericht/Weisung

Das Wichtige in Kürze

Die Stadt Bülach plant im Erachfeld einen regionalen Sportpark. Dazu bestehen sowohl im regionalen wie auch im kommunalen Richtplan entsprechende Einträge. Das ganze Areal liegt ausserhalb des Siedlungsgebiets und ist – ausgenommen des Teils der Zone für öffentliche Bauten – im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche (FFF) ausgewiesen. Fruchtfolgeflächen sind gemäss Vorgabe des Bundes zur Sicherung des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG und Art. 26 RPV).

Für die Realisierung eines Sportparks im Erachfeld ist daher zwingend die Kompensation dieser Fruchtfolgeflächen notwendig. Die Kompensation kann entweder über flächengleiche Auszonungen oder über den Erwerb von Kompensationsrechten für Fruchtfolgeflächen erfolgen. Für die Stadt Bülach als Stadt mit regionaler Zentrumsfunktion ist nur der Erwerb von Kompensationsprojekten möglich.

Für eine Baufreigabe müssen die notwendigen Kompensationen gesichert oder abgeschlossen sein. Bei Fruchtfolgeflächen handelt es sich um knappes Gut. Die notwendigen Kompensationsrechte an Fruchtfolgeflächen lassen sich nur schrittweise und zeitlich nacheinander erwerben.

Mit einem Rahmenkredit für den Erwerb von Kompensationsrechten an Fruchtfolgeflächen wird die finanzielle Voraussetzung dafür geschaffen, dass die notwendigen Erwerbe laufend und jeweils direkt ohne weitere Parlamentsbeschlüsse, d.h. zeitnah auf ein mögliches Angebot am Markt, bis zur Höhe des bewilligten Kredits vorgenommen werden können.

Ausgangslage

Die Stadt Bülach plant im Erachfeld einen regionalen Sportpark. Dazu bestehen sowohl im regionalen wie auch im kommunalen Richtplan entsprechende Einträge. In der Nutzungsplanung (Zonenplan) ist das Areal zum Teil als Reservezone, zum Teil als Erholungszone und in einem kleinen Teil als Zone für öffentliche Bauten zониert. Das ganze Areal ist – ausgenommen des Teils der Zone für öffentliche Bauten – zudem im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefläche (FFF) ausgewiesen. Basierend auf dem nationalen Sachplan Fruchtfolgeflächen (Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) – Festsetzung des Mindestumfangs der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone (1992) (BBI 1992 II 1649); Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJP), Bundesamt für Raumplanung (BRP), Eidg.



Volkswirtschaftsdepartement (EVD), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) schreibt der kantonale Richtplan zu Fruchtfolgeflächen in Kap. 3.2 «Landwirtschaftsgebiet» das Nachstehende vor:

«Von grosser Bedeutung ist der Schutz der unvermehrbaeren und kaum erneuerbaren Ressource Boden, die in ihrer Quantität, Qualität und Vielfalt zu erhalten ist. Besonderen Schutz geniessen die natürlich gewachsenen Böden. Um das landwirtschaftliche Produktionspotenzial langfristig zu sichern, sind die Fruchtfolgeflächen (vgl. Art. 6 Abs. 2 RPG und Art. 26 RPV) in ihrem Gesamtumfang dauernd zu erhalten. [...]

In der Richtplankarte werden die Fruchtfolgeflächen festgelegt. Durch Kompensationsmassnahmen kann sich die Lage einzelner Fruchtfolgeflächen ändern. Gebietsveränderungen werden in geeigneter Weise erfasst und bilanziert. Der Gesamtumfang der Fruchtfolgeflächen (Böden der Nutzungseignungsklassen (NEK) 1–5 sowie NEK 6 gewichtet) beträgt rund 44'500 Hektaren.

[...]

Der Kanton sorgt dafür, dass Fruchtfolgeflächen nur in Anspruch genommen werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebietes erfolgt. Im Zuge der Bewilligung werden entsprechende Auflagen festgelegt.

[...]

Der Kanton gewährleistet, dass im Rahmen der Genehmigung von Planungsmassnahmen zur Durchstossung des Landwirtschaftsgebietes hohe Anforderungen an die Interessensabwägung gestellt werden. Es ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebietes untergebracht werden können. Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, so sind diese zu kompensieren.»

Für die notwendige Umzonung in eine dem Vorhaben entsprechende Erholungszone muss den kantonalen Behörden in der Umzonungsvorlage gemäss Merkblatt «Ressource Boden und Sachplan Fruchtfolgeflächen, Umsetzung in den Gemeinden» (Amt für Landschaft und Natur und Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, Januar 2011, www.are.zh.ch) ein Konzept zur Kompensation der Fruchtfolgeflächen aufgezeigt werden. Mit der Realisierung ist diese Kompensation dann konkret umzusetzen. Für eine spätere Realisierung des Sportparks ist die bestehende Zonierung ebenfalls anzupassen. Die entsprechende Vorlage dazu wird dem Stadtparlament zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet, wenn eine detailliertere Bedarfsklärung/Machbarkeitsprüfung zur Sportanlage vorliegt.



Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wie beanspruchte FFF kompensiert werden können. Zum einen kann die Kompensation planerisch durch eine Anpassung des Richtplans (Rückzonung von nicht überbautem Bauland mit FFF-Qualität zu Landwirtschaftsland) und zum anderen baulich durch die Aufwertung von Böden mit eingeschränkter landwirtschaftlicher Nutzungseignung an geeigneten Standorten erfolgen. Für die erste Möglichkeit der Rückzonung sind in Bülach als Regionalzentrum keine entsprechenden Flächen vorhanden. Bei der zweiten Möglichkeit können entweder durch die Stadt Bülach selbst die Planung und Umsetzung eigener Bodenaufwertungsprojekte vorgenommen werden oder aber durch die Beteiligung an Kompensationsprojekten Dritter FFF-Kompensationsrechte erworben werden.

Die Suche nach für eine Aufwertung geeigneter Böden und die Erstellung bewilligungsfähiger Konzepte sind aufwändig. Insbesondere ist zu beachten, dass es sich beim Erachfeld um eine sehr grosse Fläche von insgesamt 26 ha handelt. Nur schon die Kompensation der notwendigen Fläche für die erste Etappe des Sportparks (gut 11 ha) ist anspruchsvoll. Seitens der kantonalen Fachstelle Bodenschutz sind in einer umfangreichen Analyse 2018 Standorte grösser als 10 ha gesucht worden. Diese werden nun in den regionalen Richtplänen verankert. Im Zürcher Unterland ist ein Standort vorgesehen. Die Kompensationspflicht gilt ebenso auch für grosse Infrastrukturvorhaben wie beispielsweise den Pistenausbau am Flughafen oder die Glattalautobahn oder den Brüttenertunnel, was zu einer entsprechenden Konkurrenz um Bodenaufwertungsflächen führt.

Erwägungen

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei Fruchtfolgeflächen bzw. Kompensationsrechten an Fruchtfolgeflächen um ein knappes Gut handelt, hat der Stadtrat einen sofortigen Erwerb der notwendigen Kompensationsrechte separat zur Vorlage der ebenfalls notwendigen Teilrevision der Nutzungsplanung (Umzonung in Erholungszone) wie auch den (zeitlich teils deutlich später notwendigen) Vorlagen für den eigentlichen Sportpark (Projektierungs- bzw. Objektkredit) als am zielführendsten und gesamthaft betrachtet am günstigsten beurteilt. Damit soll insbesondere der - infolge der zu erwartenden Verknappung/Verteuerung des Angebots zu vermutenden - Preisentwicklung aufgrund zunehmender Nachfrage mit einem frühzeitigen Erwerb begegnet werden. Zudem könnten im Falle einer definitiven Nicht-Realisierung der Sportanlage die Kompensationsrechte wieder (voraussichtlich wertneutral oder zu einem höheren Preis) veräussert werden. Damit wird der insbesondere auf der Zeitschiene bestehende Nachteil einer Gesamtvorlage (Sportanlage plus FFF-Kompensationsrechte) wett gemacht.

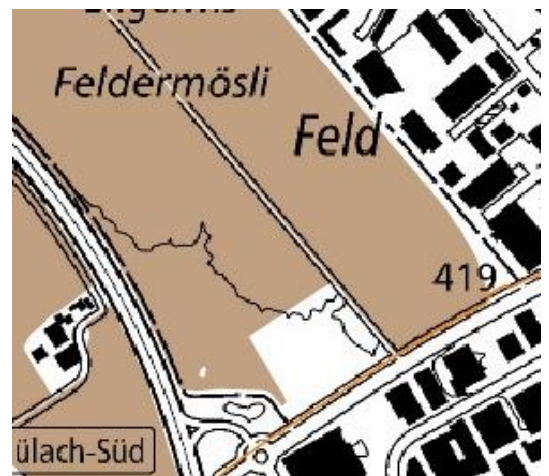


Im Vorfeld zum vorliegenden Antrag haben Klärungen gezeigt, dass grundsätzlich FFF-Kompensationsprojekte, auch im Umfang der benötigten 10 bis 15 ha, im Kanton Zürich vorhanden sind. Allerdings befinden diese sich in unterschiedlichen Projektstadien und umfassen grossmehrheitlich (deutlich) kleinere Flächen. Das heisst, die Kompensation der FFF kann nur über einen längeren Zeitraum (bis zu mehreren Jahren) und verteilt auf mehrere Kompensationsprojekte erfolgen. Zudem bestehen je nach Projektstadium unterschiedlich grosse Risiken, ob die notwendige Bodenaufwertung auch in der geforderten Qualität erfolgt. Das heisst, dass für einen Erwerb von Kompensationsrechten an FFF eine finanzielle Handlungsfähigkeit seitens Stadt sowohl (mehrfach) zeitnah wie auch über einen längeren Zeitraum hinweg gegeben sein muss.

Kosten

Mit dem vorliegenden Antrag für einen Rahmenkredit soll die Möglichkeit geschaffen werden, bis zur bewilligten Höhe die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu haben und Teile davon zu unterschiedlichen Zeitpunkten beanspruchen zu können.

Die Gesamtfläche, die im Rahmen der Machbarkeitsprüfung zum Sportpark auf ausschliesslich städtischem Land einbezogen worden ist, umfasst rund 115 000 m² (rot markierte Fläche in nachstehender Abbildung links = Eigentum der Stadt Bülach). Die heute als öffentliche Zone ausgeschiedene Fläche ist im kantonalen Richtplan nicht als Fruchtfolgefläche klassiert. Die Fläche umfasst gut 16 000 m². Sie ist dementsprechend nicht zu kompensieren (braune Fläche in nachstehender Abbildung rechts = FFF).





Unter Annahme einer zurzeit von branchennahen Planungsunternehmen als realistisch angesehenen Preisspanne pro Quadratmeter FFF von 41 bis 49 Fr./m² lassen sich die notwendigen knapp 100 000 m² FFF mit einem Rahmenkredit von 4.95 Mio. Fr. inkl. Reserve erwerben.

Wie sich die Preise für die Kompensation von FFF-Verlusten entwickeln, kann jedoch nicht verlässlich vorausgesagt werden, da der Markt nur klein und der Bedarf aus dem ganzen Kanton (Bedarf für Grossprojekte von SBB, TBA, Bedarf für kommunale Projekte wie z. B. Gewässerrenaturierungen, Sportanlagen, ...) schwer einschätzbar ist. Da die Zahl der geeigneten FFF-Kompensationsflächen immer knapper wird, ist eher von künftig steigenden Preisen auszugehen.

Ob ein Rahmenkredit bis zur vollständigen Kompensation der notwendigen FFF somit effektiv reicht, bleibt daher mit Risiken behaftet. Weitere Flächen, die sich zum heutigen Zeitpunkt nicht im Besitz der Stadt befinden, fanden aufgrund der grossen Unsicherheiten bezüglich eines künftigen Bedarfs wie auch ihrer Verfügbarkeit keinen Eingang in die Berechnung der notwendigen Finanzmittel

Zeitplanung

Mit dem Erwerb der Kompensationsrechte an FFF kann unmittelbar nach der Genehmigung des Rahmenkredits gestartet werden. Die Beschaffung wird sich jedoch über mehrere Jahre hinweg verteilen. Aufgrund der laufenden Pachtverträge im Erachfeld steht das Land für eine Bebauung erst im Jahr 2026 überhaupt zur Verfügung. D.h. eine Baufreigabe kann frühestens zu dem Zeitpunkt erfolgen. Die entsprechende Freigabe der notwendigen Mittel für den Sportpark durch das Parlament bzw. das Volk bleibt vorbehalten. Es ist als realistisch einzuschätzen, dass die benötigten Kompensationsrechte bis dahin erworben werden können.

Kosten und Finanzierung

a) Investitionskosten

Im Finanz- und Aufgabenplan 2021-2025 ist der Erwerb der Kompensationsrechte für Fruchtfolgeflächen in den Jahren 2026ff (INV01162) vorgesehen. Im Budget 2022 ist kein Betrag enthalten. Die Aktivierung erfolgt auf Konto 1421.00 «Lizenzen, Nutzungsrechte, Markenrechte» mit der Funktion 7900 «Raumordnung».

b) Investitionsfolgekosten

Die jährlichen Folgekosten berechnen sich gemäss Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 5, Ziffer 5.4.4 des Gemeindeamtes des Kantons Zürich wie folgt:



Kapitalfolgekosten:		
Die Kapitalfolgekosten (Abschreibung und Verzinsung) betragen 20.22 % pro Jahr (Nutzungsdauer 5 Jahre)	Fr.	1'000'890.--
Betriebliche Folgekosten: Keine	Fr.	0.--
Personelle Folgekosten: Keine:	Fr.	<u>0.--</u>
Total jährliche Folgekosten	Fr.	<u>1'000'890.--</u>

Folgen einer Ablehnung des Antrags

Bei einer Ablehnung des Kredits könnten die benötigten Geldmittel für den Erwerb der FFF erst wieder als Bestandteil des Projektierungs- oder Objektkredits für die Sportanlage dem Parlament (erneut) und dem Volk unterbreitet werden. Dies würde bedeuten, dass der Erwerb von FFF-Kompensationsrechten erst nach der Gutheissung des eigentlichen Objektkredits oder vorgängiger Projektierungskredite starten könnte. Aufgrund der beschriebenen Situation am Markt, die einen gestaffelten Erwerb über die Zeit und über die Fläche notwendig macht, könnte dies zu deutlichen Verzögerungen bei der Realisierung des Sportparks führen. Eine Baufreigabe kann im Falle des Sportparks erst erfolgen, wenn die notwendige Kompensation der FFF gesichert und die Freigabe durch die kantonale Fachstelle Boden erfolgt ist.

Fazit

Für die Realisierung eines Sportparks im Erachfeld ist zwingend die Kompensation der in dem Gebiet ausgeschiedenen Fruchtfolgeflächen notwendig. Für eine Baufreigabe müssen die notwendigen Kompensationen gesichert oder abgeschlossen sein. Bei Fruchtfolgeflächen handelt es sich um ein knappes Gut. Die notwendigen Kompensationsrechte an Fruchtfolgeflächen lassen sich nur schrittweise und zeitlich nacheinander erwerben. Mit einem Rahmenkredit für den Erwerb von Kompensationsrechten an Fruchtfolgeflächen wird die finanzielle Voraussetzung dafür geschaffen, dass die notwendigen Erwerbe laufend und jeweils direkt ohne weitere Parlamentsbeschlüsse, d.h. zeitnah auf ein mögliches Angebot am Markt, bis zur Höhe des bewilligten Kredits vorgenommen werden können. Mit dem frühzeitigen Erwerb soll den zu erwartenden steigenden Preisen begegnet werden.



Das Stadtparlament wird gebeten, der Vorlage zuzustimmen.

Kontaktperson

Für weitere Auskünfte steht gerne zur Verfügung:

- Zweifel Nicole, Leiterin Stadtplanung, Abteilung Planung und Bau, 044 863 14 65,
nicole.zweifel@buelach.ch

Behördlicher Referent: Stadtrat Lienhart Hanspeter

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber

(SRB-Nr. 13)