

Sitzung vom 16. September 2020

**894. Anfrage (Landwirtschaftliche Bodenaufwertungen –
erschwertes Bewilligungsverfahren statt Vereinfachung?)**

Die Kantonsräte Ulrich Pfister, Egg, und Domenik Ledergerber, Herrli-
berg, haben am 25. Mai 2020 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist im öffentlichen Interesse, dass die durch verschiedene Bauvor-
haben vernichteten landwirtschaftlichen Nutzflächen durch mögliche Bo-
denaufwertungen teilweise kompensiert werden können. Im Postulat
KR-Nr. 60/2016 wurde ein zeitnahes und schlankes Projektierungs- und
Bewilligungsverfahren gefordert, welches der einfacheren Entsorgung
dieses Bodenmaterials in Deponien überlegen ist.

Der Regierungsrat stellte in Aussicht, bis Ende 2018 mindestens zehn
geeignete Standorte für grossflächige Bodenverbesserungen und Frucht-
folgeflächen-Kompensationen festzulegen. Im November 2019 veröffent-
lichte die Baudirektion eine Planungshilfe «Beurteilungskriterien für Bo-
denaufwertungen zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzung-
eignung». Diese Planungshilfe listet auf sieben Seiten alle möglichen Aus-
schlussgründe auf, die eine Bodenaufwertung ausschliessen.

Durch Firmen, welche sich mit Bodenaufwertungen befassen, wird be-
anstandet, dass in den vergangenen Jahren entgegen den im Postulat KR-
Nr. 60/2016 geforderten Vereinfachungen, das Bewilligungsverfahren mas-
siv erschwert und für den Antragsteller zeitlich kaum mehr planbar wurde.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende
Fragen zu beantworten:

1. In der Antwort zur Anfrage KR-Nr. 419/2019 werden im Zeitraum der
Jahre 2011 bis 2019 212 bewilligte Gesuche für landwirtschaftliche Bo-
denaufwertungen angegeben.

Wie viele Gesuche wurden in diesem Zeitraum abgelehnt?

2. Die betroffenen Firmen beanstanden, dass es durch die verschiedenen
Fachstellen zu langen Verzögerungen komme. Fachstelle A sisiert das
Gesuch und verlangt weitere Unterlagen. Anschliessend wird durch das
Gesuch durch die Fachstelle B siziert und es werden weitere Unter-
lagen eingefordert usw.. Dadurch verzögert sich das Bewilligungsver-
fahren massiv.

Wie lange dauerte das Bewilligungsverfahren der bewilligten Gesuche
der Jahre 2011 bis 2019, aufgelistet jeweils nach Eingabedatum, bewilligt
innerhalb 3 Monaten, innerhalb 6 Monaten, innerhalb eines Jahres,
länger als ein Jahr?

3. Wie lange dauerte das Verfahren der abgelehnten Gesuche der Jahre 2011 bis 2019, aufgelistet jeweils nach Eingabejahr, abgelehnt innerhalb 3 Monaten, innerhalb 6 Monaten, innerhalb eines Jahres, länger als ein Jahr?
4. Wie viele Sistierungen des Bewilligungsverfahrens erfolgten bei den jeweiligen Gesuchen?
5. Die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege ist bei Projekten zur Bodenaufwertung ebenfalls involviert. In der Vergangenheit wurde diese Abteilung durch den Unternehmer informiert und beigezogen sobald sich, in Zusammenhang mit den Arbeiten zur Bodenaufwertung, Anzeichen von archäologischen Funden ergaben. Zwischenzeitlich habe sich etabliert, dass durch die Archäologie vorgängig aufwändige Baggerschnitte gemacht werden, um zu klären, ob allenfalls archäologisch wertvolle Stellen vorliegen könnten.
Wurde die Praxis der Meldung durch den Unternehmer durch eine grundsätzliche Vorsondierung durch die Archäologie geändert? Wann ja, warum wurde von der kostengünstigen Meldung zur kostenintensiven Vorsondierung gewechselt? Können die Mehrkosten der neuen Praxis beziffert werden?
6. Kann im Zeitraum 2011 bis 2019 nach Jahren aufgelistet werden, wie viele Vorsondierungen in Zusammenhang mit den bewilligten Bodenverbesserungen durch die Archäologie ausgeführt wurden?
7. Sind in der Baudirektion Potenzial und sind entsprechende Bestrebungen im Gang, um die Verfahrensabläufe und den Bewilligungsprozess zur vereinfachen und im Sinne vom Postulat KR-Nr. 60/2016 umzusetzen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ulrich Pfister, Egg, und Domenik Ledergerber, Herrliberg, wird wie folgt beantwortet:

An Aufwertungen von anthropogenen Böden für die Landwirtschaft besteht auch aus Sicht des Regierungsrates ein wichtiges öffentliches Interesse. Sie dienen dem Ziel, die landwirtschaftliche Nutzungseignung auf geeigneten Flächen durch den Auftrag von Bodenmaterial zu erweitern. Infolge der starken Bautätigkeit im Kanton Zürich fallen weiterhin grosse Mengen an abgetragenen Unter- und Oberboden an. Für Bodeneingriffe ausserhalb der Bauzonen (Bodenauftrag und -abtrag oder Bo-

denverbrauch durch Bauten und Anlagen) ist im Kanton Zürich ab einer Fläche von 500 m² eine kantonale Bewilligung notwendig (§ 7 Abs. 1 Bauverfahrensverordnung [BVV, LS 700.6] in Verbindung mit Ziff. 1.8 des Anhangs zur BVV).

Eine geplante Bodenaufwertung kann mit aktuellen Nutzungsansprüchen an die betroffene Fläche oder mit Schutzinteressen in Konflikt treten. Deshalb muss bei der Planung geprüft werden, ob kritische oder nicht bewilligungsfähige Sachverhalte vorliegen. Zu diesem Zweck wurde die Planungshilfe «Beurteilungskriterien für Bodenaufwertungen zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung» verfasst, die im November 2019 erschienen ist und in der Anfrage zitiert wird. Die Planungshilfe gibt einen guten Überblick über die kritischen Punkte und Ausschlusskriterien für entsprechende Projekte und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Planungssicherheit. Sie stellt eine Hilfestellung dar, um die Konflikte mit Schutzinteressen und kritische Sachverhalte bereits frühzeitig zu erkennen und die Projekte dahingehend zu optimieren. Die Planungshilfe zeigt jedoch auch transparent auf, dass es eine Vielzahl denkbarer Interessenkonflikte gibt, welche die Möglichkeiten für Bodenaufwertungen relativ eng begrenzen.

In Einzelfällen führen die aufgetretenen Interessenkonflikte und die damit verbundene aufwendige Interessenabwägung zu Projektverzögerungen, Projektänderungen oder Neubeurteilungen.

Die wichtigen öffentlichen Interessen sind jeweils im konkreten Fall zu gewichten und gegeneinander abzuwägen (vgl. Art. 34 Abs. 4 Bst. b Raumplanungsverordnung [SR 700.1]), dafür bedarf es einer breiten und fachlich fundierten Auslegeordnung. Je nach gewähltem Standort muss deshalb in Kauf genommen werden, dass es entsprechend zu Verzögerungen oder Projektänderungen kommen kann.

Zu Fragen 1–4:

In der Beantwortung zur Anfrage KR-Nr. 419/2019 betreffend Bodenaufwertungen wurde festgehalten, dass im Zeitraum 2011 bis 2019 212 Gesuche für landwirtschaftliche Bodenaufwertungen mit einer Gesamtfläche von rund 194 ha bewilligt wurden. Diese Angaben wurden mittels Auswertung der Datenbank und des Geoinformationssystems der Fachstelle Bodenschutz des Amts für Landschaft und Natur bestimmt. Erfasst werden dabei nur bewilligte Perimeter. Abgelehnte Gesuche werden nicht erfasst und können somit nicht abgefragt werden.

Die Geschäftskontrolle zu den kantonalen Baubewilligungsverfahren ist nicht für umfangreiche statistische Auswertungen ausgelegt. Abgefragt werden können lediglich Informationen zum Einzelfall. Da jedoch pro Einzelabfrage mit ungefähr 15 Minuten Aufwand gerechnet werden muss, ist eine Auswertung über 212 Fälle mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

Zu Frage 5:

In Gebieten mit archäologischem Potenzial und erhöhten Funderwartungen werden bei Bauvorhaben Vorsondierungen oder archäologische Baubegleitungen durch die Kantonsarchäologie durchgeführt. Dabei bestehen seit jeher dieselben Grundsätze. Die Kantonsarchäologie kann ihre Tätigkeit nicht darauf abstützen, dass die archäologischen Fundstellen mittels der Meldepflicht gemäss § 28 Abs. 1 der Kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung (LS 702.11) ausreichend geschützt sind. Für das Erkennen archäologischer Befunde (beispielsweise Spuren von Gebäuden, Gräber, handwerkliche Einrichtungen) und Funde sind spezifische Fachkenntnisse notwendig. Deshalb werden auch in Bewilligungen von Bodenaufwertungen die erforderlichen Auflagen aufgenommen.

Zur Vorabklärung, ob ein Bauvorhaben eine archäologische Fundstelle berührt, stehen der Kantonsarchäologie verschiedene Prospektionsmethoden zur Verfügung, wobei in der Regel Sondierschlitz angelegt werden, um Einblick in den Bodenaufbau und Hinweise auf Funde und Befunde zu gewinnen.

Vorsondierungen haben gegenüber Baubegleitungen den Vorteil, dass bei Vorliegen einer grösseren archäologischen Fundstelle frühzeitig und geplant Rettungsgrabungen oder Schutzmassnahmen durchgeführt werden können. Kommt im Rahmen einer Baubegleitung eine grössere archäologische Fundstelle zum Vorschein, müsste die Baumassnahme für die Bodenaufwertung gestoppt werden, um vor der Zerstörung der Fundstelle eine Rettungsgrabung vorzunehmen oder bei überwiegendem Interesse an einer Erhaltung der Fundstelle an Ort und Stelle Schutzmassnahmen anzuordnen. Vorsondierungen sind somit im Vergleich mit Baubegleitungen effizienter und erhöhen die Planbarkeit für alle Beteiligten.

Zu Frage 6:

Die Kantonsarchäologie hat von 2012 bis August 2020 insgesamt 14 Vorsondierungen durchgeführt. Diese verteilen sich wie folgt auf die Jahre:

Jahr	Anzahl archäologische Vorsondierungen
2013	1
2017	2
2018	2
2019	5
2020	4

Seit 2017 wurden absolut gesehen somit mehr Vorsondierungen durch die Kantonsarchäologie in Zusammenhang mit Bodenaufwertungsmaßnahmen vorgenommen. Die Ursache für diesen Anstieg liegt nicht in einer Praxisänderung der Kantonsarchäologie, sondern im Anstieg grossflächiger Bodenaufwertungsprojekte und in einer Änderung der Bauverfahrensverordnung. Seit 1. November 2015 muss die Kantonsarchäologie bei Bodeneingriffen ausserhalb der Bauzonen mit Flächen von mehr als 5000 m² gemäss § 7 Abs. 1 BVV in Verbindung mit Ziff. 1.8 des Anhangs zur BVV miteinbezogen werden.

Zu Frage 7:

Landwirtschaftliche Bodenaufwertungen werden im Baubewilligungsverfahren oder im meliorationsrechtlichen Verfahren abgewickelt. Ein Gestaltungsplanverfahren ist möglich, wird jedoch nicht verlangt. Bei Vorhaben von mehr als 10 ha Fläche wird vorgängig zum Bewilligungsverfahren ein Eintrag im regionalen Richtplan gefordert.

Der Regierungsrat hat, wie im Bericht zum Postulat KR-Nr. 60/2016 betreffend Sinnvolle Wiederverwertung von wertvollem Bodenmaterial (Vorlage 5440) angekündigt, Einträge für elf grossflächige landwirtschaftliche Bodenaufwertungen in regionale Richtpläne beantragt. Im Rahmen der Standortevaluation erfolgte eine Interessenabwägung. Dies geschah im Unterschied zu anderen Standorten, bei denen die Interessenabwägung erst im Rahmen des Bewilligungsverfahrens vorgenommen wird. Für Projekte, welche die üblichen Anforderungen an Baugesuche und die Kriterien für landwirtschaftliche Bodenaufwertungen erfüllen, werden damit die planungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, und es kann an den beantragten Standorten eine Bewilligung in Aussicht gestellt werden. Dadurch wird die Rechts- und Planungssicherheit in diesen Verfahren verbessert, womit auch ein Zeitgewinn einhergehen dürfte.

Auch ausserhalb der beantragten regionalen Richtplaneinträge werden weiterhin Bewilligungen für landwirtschaftliche Bodenaufwertungen verschiedener Grösse erteilt. Die Bewilligungskriterien für landwirtschaftliche Bodenaufwertungen sind in der Planungshilfe «Beurteilungskriterien für Bodenaufwertungen zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung» aufgeführt.

Die Planungshilfe enthält keine neuen Regelungen oder Verschärfungen. Sie fasst die bereits verwendeten Anforderungen sowie die Beurteilung bei der Sachverhaltsprüfung der betroffenen kantonalen Stellen zusammen. Diese sind jedoch gesetzlich vorgegeben und entsprechend kann der Bewilligungsprozess nicht verkürzt werden. Die Verfahrensabläufe im Bewilligungsprozess werden jedoch laufend überprüft und verbessert:

Wo möglich wurde der Ablauf automatisiert und die Baugesuchsbehandlung wird heute innerhalb des Kantons vollständig digital abgewickelt. Dass es wegen der Mittelknappheit in den beteiligten Abteilungen zu erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung kommt, ist bekannt. Der Regierungsrat prüft deshalb schrittweise das weitere Vorgehen, um einen Beitrag zur Verbesserung zu leisten (RRB Nr. 664/2020).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli