

Sitzung vom 26. Februar 2020

167. Anfrage (Bodenaufwertungen)

Die Kantonsräte Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, und Thomas Wirth, Hombrechtikon, sowie Kantonsrätin Melissa Näf, Bassersdorf, haben am 16. Dezember 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich gibt es auch ausserhalb der Bauzonen viele anthropogen veränderte Böden, wie dem GIS Kanton Zürich entnommen werden kann. Es sind nach Praxis des Kantons vorwiegend diese Böden, die für Aufwertungen zur Verfügung stehen. Dabei gibt es im Wesentlichen zwei Arten von Aufwertungen: die landwirtschaftliche und die ökologische Aufwertung. Bei der landwirtschaftlichen Aufwertung ist das Ziel, Fruchtfolgeflächen (FFF) herzustellen, bei der ökologischen Aufwertung werden ökologisch wertvolle Lebensräume für Tiere und Pflanzen geschaffen.

Die gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes im Kanton Zürich verlangte Mindestfläche FFF wird gegenwärtig erreicht, wenn auch die Reserve klein ist. Die gemäss Naturschutz-Gesamtkonzept für den Kanton Zürich verlangte Mindestfläche an ökologisch wertvollen Lebensräumen wird dagegen aktuell deutlich verfehlt. So bestehen zum Beispiel kantonsweit rund 600 ha artenreiche Magerwiesen; nötig sind 4000 ha, damit die auf solche Magerwiesen angewiesenen Tier- und Pflanzenarten langfristig überleben können. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Biodiversität bei uns – entgegen den Aufträgen in der Bundes- und Kantonsverfassung sowie den entsprechenden Gesetzen – immer noch rasch und stark abnimmt.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Bewilligungen für Bodenaufwertungen (Terrainveränderungen) wurden seit 2010 erteilt, und wie viel Aufwertungsfläche wurde damit bewilligt? Angaben bitte aufteilen in landwirtschaftliche bzw. ökologische Aufwertungen und getrennt nach Jahr aufführen.
2. Wie viele ökologische Bodenaufwertungen (Fläche) sind notwendig, um die quantitativen Defizite an ökologisch wertvollen Lebensräumen zu beheben? Bitte aufteilen nach Lebensraum wie z. B. Magerwiesen, Moore etc. (gilt auch für Frage 3).
3. In welchem Zeitraum gedenkt der Regierungsrat, die notwendigen ökologischen Bodenaufwertungen durchzuführen?

4. Landwirtschaftliche und ökologische Aufwertungen können grundsätzlich auf den gleichen Flächen stattfinden. Wenn auf einer Fläche eine Aufwertung in der einen Richtung stattgefunden hat, steht sie für eine Aufwertung in die andere Richtung nicht mehr zur Verfügung. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass für beide Aufwertungsarten die notwendigen Potenzialflächen gesichert vorhanden sind?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Hasler, Illnau-Effretikon, Thomas Wirth, Hombrechtikon, und Melissa Näf, Bassersdorf, wird wie folgt beantwortet:

Sowohl ökologische als auch landwirtschaftliche Aufwertungen von anthropogenen Böden sind wichtige öffentliche Interessen, die räumlich aufeinander abzustimmen sind. Die landwirtschaftlichen Bodenaufwertungen werden mit Bodenmaterial ausgeführt, das bei aktuellen Bauvorhaben möglichst in der Nähe abgetragen wird und, wie in Art. 16–18 der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA; SR 814.600) gefordert, sinnvoll verwertet werden muss. Damit können die Verluste an landwirtschaftlichen Nutzflächen infolge Bautätigkeit qualitativ bezüglich ihres Produktionspotentials zumindest teilweise ausgeglichen werden. Ein allfälliger Verlust an Fruchtfolgeflächen (FFF) wird auf diese Weise ebenfalls kompensiert. Der Gesamtumfang an landwirtschaftlicher Nutzfläche nimmt trotzdem weiter ab. Bisher wird immer noch ein grosser Teil der Ressource Boden deponiert statt verwertet (vgl. auch Postulat KR-Nr. 60/2016 betreffend Sinnvolle Wiederverwertung von wertvollem Bodenmaterial).

Ende 2019 verfügte der Kanton Zürich bei einem zu gewährleistenden Mindestumfang von 44 400 ha FFF über 44 550 ha FFF und hält damit die geforderte Mindestfläche an FFF ein. Davon waren 39 420 ha vollwertige FFF und 10 260 ha bedingt geeignete FFF, die flächenmässig zur Hälfte an das Kontingent angerechnet werden. Der Bund hat diese hälftige Anrechnung der bedingt geeigneten FFF im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans von 2014 unter der Voraussetzung der im Richtplan vorgesehenen Pflicht zur Kompensation künftiger Verluste an FFF akzeptiert. FFF-Ersatz kann in der Regel nur baulich durch den Auftrag von hochwertigem Bodenmaterial auf bereits anthropogenen Böden geschaffen werden. Dazu geeignete Standorte müssen in genügendem Umfang verfügbar sein.

Ökologischen Bodenaufwertungen dienen dazu, dem weiter fortschreitenden Artenverlust entgegenzuwirken und den Zustand der Biodiversität, der im Kanton Zürich besorgniserregend ist (vgl. Umweltbericht 2018 Kanton Zürich), zu stabilisieren und wieder zu verbessern. Die Bestände vieler einheimischer Arten nahmen insbesondere im letzten Jahrhundert stark ab und gehen immer noch zurück, weil ihre Lebensräume beeinträchtigt oder zerstört wurden. Beispielsweise nahm die Fläche der Moore im Kanton Zürich in den letzten rund 100 Jahren um über 90% ab und der Verlust an Magerwiesen und -weiden im selben Zeitraum beträgt rund 98%. Beide Lebensraumtypen gehören zu den artenreichsten in der Schweiz und im Kanton Zürich. Das Naturschutz-Gesamtkonzept für den Kanton Zürich (NSGK; RRB Nr. 3801/1995) weist deshalb für die relevanten Lebensraumtypen den minimalen Flächenbedarf aus, der nötig ist, um die einheimischen Arten und Lebensgemeinschaften zu erhalten. Im Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» (RRB Nr. 240/2017) sind für den Zeitraum bis 2025 die konkret vorgesehenen Massnahmen festgelegt. Flächenmässig werden die meisten ökologischen Aufwertungen weiterhin über eine Extensivierung der Nutzung mit Verzicht auf Düngung an den dafür am besten geeigneten Standorten erfolgen. Weil bei vielen gefährdeten Arten die gegenwärtigen Populationsgrössen zu klein sind, um ihr langfristiges Überleben zu sichern, ist es sehr zentral, für diese Arten umgehend Massnahmen zu treffen, die rasch Wirkung zeigen. Ökologische Bodenaufwertungen mit baulichen Eingriffen erfüllen diese Anforderungen besonders gut.

Zu Frage 1:

Die Fachstelle Bodenschutz im Amt für Landschaft und Natur erfasst seit 2011 systematisch die Perimeter der bewilligten Baugesuche ausserhalb der Bauzonen. Die Auswertung der Daten hat ergeben, dass in den Jahren 2011 bis 2019 insgesamt 212 Gesuche für landwirtschaftliche Bodenaufwertungen mit einer Gesamtfläche von rund 194ha bewilligt wurden. Im selben Zeitraum waren es 108 Gesuche für ökologische Bodenaufwertungen im Umfang von 78ha. Bei sämtlichen bewilligten Vorhaben war im Rahmen der ordentlichen Bewilligungsverfahren der Einbezug aller relevanten Fachdisziplinen gewährleistet und wurden alle öffentlichen Interessen berücksichtigt.

Jahr	Anzahl Bewilligungen		Fläche (ha)	
	Landwirtschaft	Ökologie	Landwirtschaft	Ökologie
2011	26	10	12,8	3,9
2012	38	11	37,4	17,8
2013	25	9	21,0	5,4
2014	23	13	14,9	6,0
2015	21	15	15,8	14,0
2016	30	17	28,2	7,4
2017	22	11	18,2	6,6
2018	15	9	17,6	9,8
2019	12	13	28,0	7,1
Total	212	108	193,9	78,0

Die landwirtschaftlichen Bodenaufwertungen umfassen alle baulichen Bodeneingriffe, deren Ziel war, mehr oder weniger grossflächig die Bodenqualität zu verbessern, um Einschränkungen der ackerbaulichen Nutzungseignung zu vermindern. Nicht berücksichtigt wurden eher kleinflächige Bodeneingriffe, die der Erleichterung der Bewirtschaftbarkeit dienen, wie das Auffüllen von Ackerrandfurchen oder kleinräumige Anpassungen an das bestehende Gelände direkt angrenzend an Bauten und Anlagen. Ebenfalls keine landwirtschaftlichen Bodenaufwertungen sind Wiederherstellungen von Böden, etwa bei Leitungsbauten, Kiesgruben oder Deponien.

Den grössten Teil der ökologischen Bodenaufwertungen, nämlich rund 38ha, betreffen zurzeit erst planerisch ausgeschiedene naturnahe Flächen im Rahmen von Gestaltungsplänen für gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700) nicht zonenkonforme Vorhaben wie Deponien und Kiesgruben. Die meisten dieser Aufwertungen werden erst mittel- bis langfristig umgesetzt. Massnahmen zur Sanierung, Wiederherstellung und Neuschaffung von hochwertigen Naturschutzflächen machen rund 20ha aus; rund 16ha davon befinden sich in bestehenden Naturschutzgebieten. Rund 7ha der ökologischen Bodenaufwertungen entfallen auf ökologische Ersatzmassnahmen, welche bei Projekten mit unvermeidbaren Eingriffen in schutzwürdige Lebensräume resultieren. Sie sind gesetzlich zwingend vorgeschrieben. Gut 6ha standen im Zusammenhang mit Gewässerrevitalisierungen und rund 5ha betrafen naturnahe Flächen bei der Sanierung bzw. beim Neubau eines Golfplatzes. Bei den restlichen Flächen handelt es sich um Kleinprojekte wie z. B. die Sanierung von Kugelfängen. Bodenmaterial, das im Rahmen von ökologischen Bodenaufwertungen anfällt, wird gemäss Art. 16–18 VVEA wiederverwertet, und allenfalls tangierte Fruchtfolgeflächen werden gemäss der geltenden Regelung kompensiert.

Zu Fragen 2 und 3:

Um die Artenvielfalt langfristig zu erhalten, sind gemäss dem NSGK zu den bestehenden 1800 ha Moorbiotopen 1300 ha Moorergänzungsflächen nötig. Die Magerwiesen und -weiden sollen wieder auf eine Fläche von 4000 ha ausgedehnt werden, wobei zurzeit noch etwa 600 ha vorhanden sind, davon rund ein Drittel von hoher Qualität. Neben diesen beiden für die Biodiversität im Kanton Zürich wichtigsten Lebensräumen im Offenland weist das NSGK für die Aufwertung von Gewässer einen Flächenbedarf von 800 ha aus.

Seit 1995 konnte vor allem dank der Biodiversitätsförderflächen in der Landwirtschaft das Flächenziel gemäss dem NSGK weitgehend erreicht werden. Die Wiederherstellung von hochwertigen Flächen war dagegen nur in Einzelfällen möglich. Es besteht nach wie vor ein grosses Defizit an Lebensräumen, die für gefährdete Arten schnell funktionsfähig sind.

Der Umsetzungsplan zum NSGK (vgl. Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung», RRB Nr. 240/2017) sieht vor, dass bis 2025 wieder 880 ha Magerwiesen oder -weiden mit Magerwiesen-Qualität vorhanden sind, wozu unter anderem auch die Neuschaffung von nährstoffarmen Standorten vorgesehen ist. Zudem sollen mindestens 2500 ha extensive Wiesen bis 2025 so angelegt und aufgewertet sein, dass sie mittelfristig die erforderliche Magerwiesen-Qualität erreichen. Bei den Mooren sollen bis 2025 1300 ha Potenzialflächen für Moorergänzungs- und -arrondierungsflächen gesichert sein und auf 150 ha eine Wiederherstellung von Moorbiotopen in einer ausreichenden Qualität erfolgen. Für die übrigen Ziele gemäss NSGK bestehen keine zeitlichen Aussagen. Im Weiteren sollen gemäss der kantonalen Revitalisierungsplanung bis 2035 mindestens 100 km Gewässer im Kanton Zürich revitalisiert werden. Alle diese Elemente bilden Teil der ökologischen Infrastruktur, die gemäss dem Aktionsplan zur Strategie Biodiversität Schweiz bis 2040 aufgebaut bzw. saniert sein soll.

Die meisten ökologischen Aufwertungen werden weiterhin über die Extensivierung der Nutzung mit Verzicht auf Düngung erfolgen. Dabei ist zentral, dass diese an den dafür am besten geeigneten Standorten erfolgen und die Bewirtschaftung optimal auf die Zielerreichung ausgerichtet ist. Die Ausmagerung dauert allerdings meist Jahrzehnte und stark bedrohte Arten mit spezifischen Lebensraumansprüchen können dadurch kaum rechtzeitig gefördert werden. Der anhaltende Artenverlust zeigt, dass die bisherigen Massnahmen nicht ausreichen und deutlich zu verstärken sind, wie dies der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 auch vorsieht. Dies betrifft insbesondere auch Massnahmen, die rasch wirksam sind, wie ökologische Bodenaufwertun-

gen. Weil die Ansprüche an den Raum allgemein weiter zunehmen, wird zudem wichtig sein, die verschiedenen Sektoralpolitiken unter Beachtung dieses Umstands und der zeitlichen Dringlichkeiten optimal aufeinander abzustimmen und wo immer möglich Synergien zu nutzen.

Zu Frage 4:

Auf anthropogenen Böden ausserhalb der Bauzonen sind grundsätzlich landwirtschaftliche oder ökologische Aufwertungen möglich. Entsprechende Flächen sind, soweit dem Kanton bekannt, in der «Hinweis-karte anthropogene Böden» im kantonalen GIS-Browser unter web.maps.zh.ch abgebildet. Um eine sachgerechte Berücksichtigung der beiden Interessen sicherzustellen, ist angezeigt, diese aus übergeordneter kantonalen Sicht entsprechend den Standorteignungen und dem Bedarf mittels geeigneter Planungsinstrumente aufeinander abzustimmen.

Zur Sicherung von Standorten für grossflächige landwirtschaftliche Bodenaufwertungen werden vom Kanton (Amt für Landschaft und Natur) geeignete Flächen evaluiert mit dem Ziel, Standorte mit einem möglichst grossen Nutzen für die Landwirtschaft und geringem Konfliktpotenzial mit anderen öffentlichen Interessen wie Naturschutz oder Landschaftsschutz zu finden. Für die am besten geeigneten Standorte wird ein Eintrag in die regionalen Richtpläne beantragt. Entsprechende Einträge sind im Madetswiler Ried (20ha) und in der Huser Allmend (29ha) bereits erfolgt. Weitere elf Anträge mit einer Gesamtfläche von rund 170ha wurden bei den Regionen eingereicht und sind gegenwärtig in Bearbeitung.

Für den Bereich Biodiversität hat der Kanton gemäss Ziff. 3.6.3 Bst. a des kantonalen Richtplans (Stand 22. Oktober 2018) die Aufgabe, eine Potenzialkarte für die Umsetzung von Massnahmen für ökologische Aufwertung und ökologische Ersatzflächen zu führen. Der Kanton orientiert sich bei der Umsetzung von Massnahmen am NSGK. Diese Karte gemäss dem kantonalen Richtplan entspricht sinngemäss dem Konzept der Ökologischen Infrastruktur, dessen Umsetzung das prioritäre Ziel des Naturschutzes in den kommenden Jahren sein wird. Entsprechende Arbeiten zum modularen Aufbau dieser Karte sind im Amt für Landschaft und Natur im Gang. Ein Element umfasst die Bezeichnung der 1300ha Potenzialflächen für Moorer ergänzungen gemäss dem Schwerpunkt C des NSGK-Umsetzungsplans, die zusammen mit den bestehenden Feuchtgebieten die ökologische Infrastruktur für den Lebensraum Feuchtgebiete bildet. Die Karte dient der Sicherung der Potenzialflächen für die ökologische Infrastruktur und der Interessenabstimmung. Primär werden Flächen ausserhalb von FFF ermittelt, und es wird transparent gemacht, wie viele Flächen mit landwirtschaftlichen Interessen kollidieren.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Peter Hösli