

Sitzung vom 4. Juli 2012

741. Anfrage (Golfplatz Niederhasli)

Kantonsrat Hans Egli, Steinmaur, hat am 30. April 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Zurzeit wirbt die Migros für ihr neues Golfplatzprojekt Niederhasli. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Im Kanton Zürich gibt es zwölf Golfparks und elf Übungsanlagen. Fünf bis sechs weitere sind in Planung. Ist die Regierung ebenfalls der Ansicht, dass der Kanton Zürich genug Golfplätze beherbergt?
2. Das Bundesgericht wertete in einem wegweisenden Entscheid das öffentliche Interesse an Fruchtfolgeflächen höher, als dasjenige der Golfer und Golferinnen. Wie steht die Regierung zu diesem Bundesgerichtsurteil?
3. Ist die Regierung ebenfalls der Ansicht, dass in Anbetracht des täglichen Verlustes an Landwirtschaftsland und insbesondere an ackerfähigen Flächen der Fruchtfolgeschutz (Nutzungsseignungsklassen 1 bis 6) verstärkt werden muss?
4. Die Böden im Perimeter des Golfprojektes Niederhasli gehören gemäss Bodenkarte in die Nutzungsseignungsklassen 1 bis 8. Diese Ackerböden sind von hoher Qualität und haben in den letzten Jahren überdurchschnittliche Erträge geliefert. Ist die Regierung ebenfalls der Auffassung, dass diese Böden teilweise zu schlecht klassiert sind?
5. Die Regierung möchte Golfanlagen weiterhin in den Fruchtfolgeflächen belassen und argumentiert mit jederzeitiger Rückführung der Golfanlage in Ackerland. Wer schon mal die Erdbewegungen auf Golfplätzen verfolgt hat, weiss, dass solche Böden nie mehr die Qualität von gewachsener Bodenstruktur aufweisen werden. Erachtet die Regierung ihre bisherige Haltung nicht als Widerspruch zu bisher gemachten Erfahrungen?
6. Gemäss Anfrage KR-Nr. 57/2012 besitzt der Kanton Zürich noch 33460 ha Böden in den Nutzungsseignungsklassen 1 bis 5. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass der absolute Schutz der Fruchtfolgeflächen keine neuen Golfplätze mehr zulässt?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich kennt für Golfplätze weder eine Positivplanung (Festlegen von bestimmten Standorten) noch eine Negativplanung (Ausschluss bestimmter Gebiete). Die Koordination der übergeordneten Interessen wird im Rahmen der einzelnen Standortabklärungen auf Antrag von Golfplatzpromotoren bzw. der betroffenen Standortgemeinde wahrgenommen. Für Golfplätze sind verschiedene formelle Voraussetzungen zu erfüllen wie beispielsweise die Standortfestlegung im regionalen Richtplan, die Festsetzung einer Erholungszone, der Erlass eines Gestaltungsplanes oder die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Im Rahmen dieser Verfahrensschritte werden alle entscheidungswirksamen Auswirkungen auf Raum und Umwelt erfasst mit dem Ziel, eine bestmögliche Abstimmung der verschiedenen Interessen zu gewährleisten.

Zu Frage 1:

Die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und der Standortattraktivität als Arbeits-, Wohn- und Erholungsraum bei gleichzeitig möglichst sparsamem Umgang mit der knappen Ressource Boden ist eine der grössten politischen Herausforderungen im dicht besiedelten Kanton Zürich. Zwei Ziele des Regierungsrates für die Legislatur 2011–2015 nehmen darauf Bezug und lauten deshalb: «Die raumwirksamen Tätigkeiten sind überkommunal abgestimmt» (Legislaturziel 8) und «Der Wirtschaftsstandort Zürich ist auf ein qualitatives und diversifiziertes Wachstum ausgerichtet» (Legislaturziel 12). Bei diesen beiden Zielen geht es darum, durch eine wirksame Raumordnungspolitik Rahmenbedingungen zu formulieren, welche die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin ermöglichen und dabei das zentrale raumplanerische Anliegen der haushälterischen Bodennutzung ebenfalls berücksichtigen.

Eine Beschränkung von Vorhaben wie beispielsweise für Golfplätze mit einer vom Kanton definierten Obergrenze widerspricht diesem Grundsatz und würde im sich rasch wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfeld schon bald den tatsächlichen Bedürfnissen der Anspruchsgruppen nicht mehr gerecht. Zudem würden dadurch die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung ausgehebelt. Es ist anerkannt, dass von kantonalen Fachstellen als bewilligungsfähig beurteilte raumrelevante Vorhaben wie Golfplätze auch einer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene unterliegen.

Die Bewilligungsfähigkeit einer Golfanlage wird immer im Einzelfall beurteilt, wobei eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich ist. In den letzten zehn Jahren haben mehr als zwei Drittel der eingereichten Gesuche für mögliche Golfanlagen den kantonalen Prüfkriterien bereits in einer Vorprüfung nicht standgehalten. Vom restlichen Drittel sind wiederum zwei Drittel der Gesuche daran gescheitert, dass im gewünschten Projektperimeter nicht alle Landbesitzerinnen und -besitzer bereit waren, ihr Land für die Golfnutzung zur Verfügung zu stellen. Nur wenige Gesuche gelangen bis zur kommunalen Entscheidungsfindung.

Zu Frage 2:

Der schonungsvolle Umgang mit Fruchtfolgeflächen (FFF) wird als Kriterium in der Bewilligungspraxis für Golfanlagen im Kanton Zürich bereits seit zehn Jahren angewendet. Im Jahr 2002 wurde bei der Beurteilung einer geplanten Golfanlage in Mönchaltorf festgestellt, dass die Böden im Projektperimeter zumeist als FFF ausgewiesen waren und dabei eine überdurchschnittlich gute Nutzungseignungsklasse (NEK) aufwiesen. Zu diesem Zeitpunkt wurde auf Bundesebene die Abschaffung des Sachplans FFF diskutiert, wogegen sich der Kanton Zürich einsetzte. Daraus entwickelte sich im Kanton Zürich die Praxis, dass der Anteil bester Ackerflächen der NEK 1–3 im Perimeter von geplanten Golfanlagen nicht über dem kantonalen Durchschnitt (37%) liegen darf. Bei einem höheren Anteil dieser qualitativ hochwertigen Böden wurde der Standort aus Sicht des Kantons als ungeeignet beurteilt und abgelehnt.

Im Zusammenhang mit dieser Praxis wurde in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 9/2004 betreffend Bewilligungspraxis im Zusammenhang mit Golfplätzen dargelegt, man müsse sich darüber bewusst sein, dass der Golfsport auch ein Wirtschaftsfaktor sei und ausländische Unternehmen, die hierzulande Niederlassung suchten, nicht selten die Gelegenheit zum Golfsport bei der Standortwahl mitberücksichtigten. Im Weiteren sei es fraglich, ob ein derart hohes Schutzbedürfnis für wertvolle Landwirtschaftsflächen in einer Zeit, in der die zunehmende Öffnung der Märkte eine zwangsläufige Abnahme der Inland-Agrarproduktion bewirke, gerechtfertigt sei. Heute wiederum wird nach den Interessen der produzierenden Landwirtschaft und dem Schutz von FFF gefragt (vgl. dazu Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 3/2011 betreffend Golfplatz Baar-Hausen-Kappel).

In den letzten Jahren wurde unter anderem aufgrund des Bundesgerichtsurteils 1A.19/2007 vom 2. April 2008 zur geplanten Golfanlage Bonstetten-Wettswil die Beurteilungspraxis im Kanton Zürich über-

prüft und insbesondere im Bereich des Bodenschutzes angepasst. Mittels restriktiver Auflagen (Rückführungspflicht, Sicherstellung der Rückführung mit Bankgarantie/Bürgschaft, technische Sicherstellung der Rekultivierung, beschränkte Fläche für Bodeneingriffe, Kompensation von dabei beanspruchten FFF) wird eine jederzeitige Rückführung der durch die Golfanlage belegten Flächen in Ackerland sichergestellt. Somit ist es im Sinne der Vollzugshilfe 2006 des Bundes möglich, Golfanlagen (abzüglich Verkehrs-, Gebäude- und Wasserflächen) weiterhin als FFF anzurechnen. Zudem hat das Bundesgericht im erwähnten Urteil 1A.19/2007 festgehalten, dass eine Inanspruchnahme von FFF für andere als landwirtschaftliche Zwecke nicht von vornherein ausgeschlossen ist, wenn diese durch entgegenstehende, höher gewichtete Interessen gerechtfertigt erscheint.

Zu Frage 3:

Der Schutz von wertvollem Landwirtschaftsland ist ein zentrales Anliegen des Regierungsrates. Das Legislaturziel 8 «Die raumwirksamen Tätigkeiten sind überkommunal abgestimmt» nennt als eine von sechs Massnahmen die Umsetzung des Massnahmenpakets zur langfristigen Sicherung der FFF. Im Richtplanentwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat (Vorlage 4882) wird im Kapitel 3.2.3 der Schutz der FFF dahingehend verstärkt, dass diese nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt und grundsätzlich durch den Verursacher eine flächengleiche Aufwertung der Nutzungseignung durch Verbesserung des Bodenaufbaus eines geeigneten Gebiets erfolgt. Dies bedeutet, dass überall dort, wo FFF in Anspruch genommen werden, weil es sich aufgrund der Gegebenheiten nicht vermeiden lässt (z. B. aufgrund der Standortgebundenheit einer Anlage), eine Kompensation vorzunehmen ist. In der Regel wird eine solche Kompensation durch Aufwertung bereits anthropogen beeinträchtigter Böden vorgenommen. Dies sind Böden, die durch menschliche, vor allem bauliche Eingriffe in Struktur, Aufbau oder Mächtigkeit wesentlich verändert sind. Mit der Rekultivierung dieser Böden soll mindestens die landwirtschaftliche Nutzungseignungsklasse der in Anspruch genommenen FFF wiederhergestellt werden.

Inwiefern nach der Annahme der Kulturlandinitiative weitere Anforderungen zu erfüllen sind, kann im heutigen Zeitpunkt nicht gesagt werden. Der Regierungsrat wird auch diese Frage im Rahmen der Erarbeitung der entsprechenden Umsetzungsvorlage bis Juni 2013 klären.

Zu Frage 4:

Im Rahmen der Gesamtmelioration Niederhasli hat die Forschungsanstalt Reckenholz 1981 eine Bodenkarte für das dortige Landwirtschaftsgebiet erstellt. Diese Kartierung wurde 1989 bei der Erstellung der Bodenkarte des Kantons Zürich durch die Forschungsanstalt unverändert übernommen. Nachforschungen zeigen, dass offenbar im selben Zeitraum im Gebiet des geplanten Golfplatzes Niederhasli Ergänzungsdrainagen gebaut und die Vorflut optimiert wurde. Die Situation hinsichtlich Bodenvernässung könnte sich daher verbessert haben. Im Rahmen der Feldverifizierung der FFF im Jahr 2009 wurde bei der Grobsichtung indessen kein Änderungsbedarf bezüglich der Einschätzung der Nutzungseignung festgestellt. Um die These zu prüfen, ob die Böden an diesem Standort tatsächlich zu schlecht klassiert seien, wäre die Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzungseignung durch Fremdnässe unter Berücksichtigung des Grundwasserstands neu zu beurteilen. Eine Umklassierung von Böden in höhere Nutzungseignungsklassen hat das Amt für Landschaft und Natur (ALN) im Zuge der Feldverifizierung der FFF 2009 äusserst zurückhaltend und nur dort vorgenommen, wo die Bodenkarte und die vor Ort angetroffenen Böden sichtbare, grosse Unterschiede aufwiesen. Diese Zurückhaltung auferlegte sich das ALN, um nicht in Verdacht zu geraten, die Situation betreffend die Knappheit an FFF zu beschönigen.

Zu Frage 5:

Terrainveränderungen unter Wiederherstellung der ursprünglichen Bodenmächtigkeit sind bei sorgfältiger Ausführung und schonender Folgebewirtschaftung sowie unter Berücksichtigung der Vorgaben der kantonalen Richtlinien für Bodenrekultivierungen ohne Beeinträchtigung bezüglich der landwirtschaftlichen Nutzungseignung möglich. Der ursprüngliche, natürlich gewachsene Bodenaufbau kann jedoch nicht wiederhergestellt werden.

Bei Golfanlagen hat sich gezeigt, dass deren Bau theoretisch mit verhältnismässig wenigen Bodenveränderungen möglich wäre. Aus Sicht der Projektierenden werden aber oftmals Ansprüche an die Ausgestaltung der Anlagen formuliert, die zu grösseren Terrainveränderungen führen würden. Daher werden nach heutiger Praxis der kantonalen Fachstellen neue Golfanlagen aus bodenschutzrechtlicher Sicht nur noch dann bewilligt, wenn höchstens auf 10% der Perimeterfläche Bodeneingriffe in natürlich gewachsene Böden vorgenommen werden. Zudem sind sämtliche betroffenen FFF im Bereich von Abschlägen, Greens, Bunkern, Versickerungsmulden, Gewässern, nicht mehr ackerbaulich nutzbaren Geländemodellierungen, Parkplätzen, Wegen und Gebäuden andernorts gleichwertig zu kompensieren. Neu entstehende Klein- und Restflächen sind ebenfalls zu kompensieren.

Durch die strengen Anforderungen, die für die Ausscheidung eines Golfplatzperimeters auf FFF geltend gemacht werden (beispielsweise die Beschränkung des Anteils an in Anspruch genommenen FFF der NEK 1–3 und die qualitätsgleiche Aufwertung), wird die heutige Bewilligungspraxis für Golfplätze nicht als Widerspruch zu bisher gemachten Erfahrungen erachtet, zumal durch die vertraglich geregelten Auflagen bezüglich Rückführung der Golfanlagen (Sicherung mittels Bankgarantie oder Bürgschaft, technischer Sicherstellung der Rekultivierung usw.) sichergestellt wird, dass der Mindestumfang an FFF im Kanton Zürich dauerhaft eingehalten werden kann.

Zu Frage 6:

Der Verlust an FFF ist – unabhängig vom verursachenden Vorhaben – möglichst zu verhindern. Der Kanton Zürich unternimmt im schweizerischen Quervergleich bereits grosse Anstrengungen zum Schutz der FFF. Durch die 2009 durchgeführte Feldverifizierung der FFF in Zusammenarbeit mit den Gemeinden verfügt der Kanton Zürich als einer der wenigen Kantone über einen genauen Stand der vorhandenen FFF. Seit 2011 prüft die Fachstelle Bodenschutz des ALN im kantonalen Bewilligungsverfahren jedes Vorhaben ausserhalb der Bauzone bezüglich seiner Auswirkungen auf die FFF und verlangt gegebenenfalls eine Kompensation. Damit kann der vom Bund vorgegebene Mindestumfang an FFF für die produzierende Landwirtschaft dauerhaft erhalten werden, ohne eine minimale Flexibilität für zonenkonforme Vorhaben im Landwirtschaftsgebiet zu verlieren.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi