

Sitzung vom 12. Juli 2006

1008. Anfrage (Rückführung in Fruchtfolgeflächen)

Kantonsrätin Eva Torp, Hedingen, und Kantonsrat Prof. Peter Weber, Wald, haben am 8. Mai 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 2a. RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert. Sie sind vollumfänglich der Landwirtschaftszone gemäss § 36 PBG zuzuweisen. Der Gesamtumfang der Fruchtfolgeflächen ist dauernd zu erhalten. Die Böden dürfen nur in sehr beschränktem Umfang und in der Regel nur unter gleichwertiger Kompensation umgenutzt werden. Irreversible zerstörende Nutzungen sind nicht zulässig. Der Kanton Zürich hat nicht mehr genügend Fruchtfolgefläche. Bereits heute fehlen gegenüber dem Sachplan Fruchtfolgeflächen 1000 ha (Anfrage Hürlimann KR-Nr. 34/2005). Die Vollzugshilfe zum Sachplan Fruchtfolgeflächen 2006 liegt nun vor, der Handlungsbedarf für den Kanton Zürich ist offensichtlich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Laut der Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen können die durch Golfplätze beanspruchten Flächen nicht zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden. Kann der Kanton Zürich weiterhin 44000 ha Fruchtfolgeflächen sicherstellen? Wenn nein, welche Folgen hat dies für den Kanton Zürich, und wie gedenkt der Regierungsrat diese Vollzugshilfe umzusetzen?
2. In der Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage KR-Nr. 161/1992 ging der Regierungsrat von einer potenziellen Rückbaumöglichkeit von 70–95% einer Golfplatzfläche aus. Wie sieht das konkret aus, anhand des geplanten Golfplatzes Bonstetten/Wettswil, der zu einem erheblichen Teil Fruchtfolgefläche beanspruchen will? Wie lange dauert es, bis der Boden dieses Golfplatzes wieder als Fruchtfolgefläche genutzt werden könnte? Nach 5 und 10 Jahren Golfplatznutzung? Berücksichtigt werden muss dabei die Bodenverdichtung beim Bau von Golfplätzen, Wegen, Gebäuden und beim Bau von Greens und Roughs.

3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass ein durch die öffentliche Hand mitfinanziertes Werk zur Bodenverbesserung (z. B. Drainagesysteme) bei der Umnutzung von Fruchtfolgeflächen beim Bau eines Golfplatzes nicht beeinträchtigt wird?
4. Wer stellt die Finanzierung des Rückbaus sicher, wo nichtlandwirtschaftskonforme Gebäude und Einrichtungen wie die eines Golfplatzes in der Landwirtschaftszone errichtet werden und wieder einer zonenkonformen Nutzung zugeführt werden sollen? (Private, Gemeinden, Kanton?)
5. Wer haftet, wenn der Boden einer Golfanlage irreversible Schäden aufweist? Wird analog zu Kiesgruben in der Landwirtschaftszone auch bei den Golfplätzen eine Kautionsicherung gestellt? Wenn ja, in welcher Höhe, wenn nein, warum nicht?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Idee, neben dem subventionierten Hochbau in der Landwirtschaft auch einen subventionierten Rückbau einzuführen?
7. Werden heute bestehende Golfanlagen, Familiengärten, Sportanlagen, Reitsportzentren und Freibäder im Kanton Zürich als Fruchtfolgeflächen ausgeschieden? Wie viele ha machen diese zusammen aus?
8. Welche Pestizide (Pflanzenschutzmittel, PSM) sind auf Golfanlagen im Kanton Zürich erlaubt, innerhalb und ausserhalb des Greens? Wie werden der Boden und die Gewässer in der Nähe kontrolliert? Wer kontrolliert die Bewirtschaftung der Golfplätze, damit schädliche Auswirkungen auf Grundwasser und Oberflächengewässer und die Anreicherung von Pestiziden in den Böden ausgeschlossen werden können?
9. Wann wurde letztmals dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die Veränderung von Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich mitgeteilt?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Eva Torp, Hedingen, und Prof. Peter Weber, Wald, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Lichte der unten stehenden Ausführungen kann davon ausgegangen werden, dass das Kontingent an Fruchtfolgeflächen (FFF) gemäss Bundessachplan nach wie vor eingehalten werden kann. Soweit Verminderungen der FFF auf den Bau von Golfplätzen zurückzuführen sind, ist Folgendes zu beachten. Golfplätze dürfen dann nicht zu den FFF gezählt werden, wenn sie die Qualitätskriterien gemäss Kapitel 7.3

der Vollzugshilfe «Sachplan FFF» (Klima, Hangneigung, Gründigkeit, Lagerungsdichte, Schadstoffe, Zusammenhängende Fläche) nicht erreichen. Auf Golfplätzen ist das Kriterium der «Zusammenhängenden Fläche», die immerhin 1 ha betragen muss, schwierig zu erfüllen. Im Kanton Zürich hat sich im Bewilligungsverfahren für Golfanlagen die Praxis etabliert, dass auf den besten FFF keine Umnutzung für Golfzwecke bewilligt wird (zu den besten FFF werden die ersten drei von zehn Nutzungseignungsklassen landwirtschaftlich genutzter Böden gezählt). Ziel ist es, die besten Ackerstandorte für die Landwirtschaft, die im Ballungsraum Zürich einem besonders grossen Konkurrenzdruck um Flächen ausgesetzt ist, zu erhalten. Obwohl sich im Zusammenhang mit der Erstellung von Golfplätzen sowohl bei der Standortevaluation wie bei der konkreten Ausgestaltung eines Platzes und im Zusammenhang mit der Rückführbarkeit verschiedene wichtige Fragen bezüglich der FFF stellen, darf der Stellenwert von Golfplätzen als Verminderungsfaktor der FFF nicht überschätzt werden. Im Sinne einer vorrangigen Strategie zum Erhalt der FFF soll das Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan langfristig nicht ausgedehnt und Infrastrukturprojekte (insbesondere Verkehrsinfrastrukturen) auch unter dem Gesichtspunkt des Erhalts von FFF kritisch hinterfragt und diesbezüglich zumindest in der Linienführung optimiert werden.

Als Grundlage für die Erarbeitung des Sachplans FFF erstellte der Kanton Zürich Mitte der 80er-Jahre ein Inventar über die als FFF geeigneten Landwirtschaftsflächen (insgesamt 48309 ha). Auf Grund dieses Inventars wurde dem Kanton Zürich im Sachplan vom Bund unter Berücksichtigung eines pauschalen Abzugs von 8% ein Kontingent von 44400 ha FFF zugewiesen. Die inventarisierten FFF ausserhalb des Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiets sind im geltenden kantonalen Richtplan (KRB vom 31. Januar 1995) als überlagernde bundesrechtliche Anordnung dargestellt (47720 ha brutto).

Von 1988 bis 1997 wurde für den Kanton Zürich flächendeckend eine landwirtschaftliche Bodenkarte erarbeitet. Dabei wurden die Böden der Bodeneignungsklassen 1 bis 5 als für Fruchtfolgefläche «geeignet» und diejenigen der Bodeneignungsklasse 6 als «bedingt geeignet» bezeichnet. Flächen im Flughafenareal wurden in diese Auswertung nicht einbezogen. Unter Berücksichtigung des Pauschalabzugs von 8% gemäss Sachplan 1992 gelten im Kanton Zürich 40438 ha FFF in den Bodeneignungsklassen 1–5 und 47949 ha FFF in den Bodeneignungsklassen 1–6 als gesichert.

Zu beachten ist, dass die Perimeterabgrenzung der landwirtschaftlichen Bodenkarte nicht mit den Parzellen bzw. den Bewirtschaftungsmöglichkeiten («Bewirtschaftungsschlägen») übereinstimmt. Somit

sind die gemäss Bodenkarte bezeichneten FFF nicht in jedem Fall deckungsgleich mit denjenigen, die dem Sachplan FFF und dem geltenden kantonalen Richtplan zu Grunde liegen. Für die Beurteilung der Wertigkeit der Böden ist die Bodenkarte jedoch eine wichtige Grundlage. Für eine bessere Nachvollziehbarkeit ist eine Harmonisierung der verschiedenen Datengrundlagen anzustreben (Inventar FFF aus den 80er-Jahren, landwirtschaftliche Bodenkarte, Landwirtschaftszonen). Allerdings fehlen derzeit die dazu nötigen Mittel.

Zu Frage 2:

Theoretisch ist ein Rückbau auf 100% der Fläche denkbar, wenn die dazu notwendige Ressource Boden quantitativ und qualitativ in ausreichender Menge vorhanden ist und es keine übergeordneten Entscheide gibt, die eine vollständige Rückführung in die landwirtschaftliche Nutzung verunmöglichen (z.B. Erhalt von Gebäuden oder Naturschutzflächen). Allerdings sind neu rekultivierte Böden in der Regel erst nach einer gewissen «Konsolidierungsphase» ackerbaulich nutzbar. Auf vollständig neu aufgebauten Böden ist eine getreidebetonte Fruchtfolge häufig erst nach einer dreijährigen Grünlandnutzung empfehlenswert. Die uneingeschränkte Fruchtfolge, insbesondere der Anbau von Hackfrüchten, sollte nicht vor dem neunten Folgenutzungsjahr erfolgen.

Im konkreten Fall des geplanten Golfplatzes Bonstetten/Wettswil werden überall dort, wo der vorhandene Boden entweder teilweise oder vollständig abgetragen oder neu aufgetragen wird (d.h. bei der Erstellung von Greens, Tees, Schutzwällen, Teichen, Bunker und Wegen), die Anforderungen an eine FFF nicht mehr oder nur noch eingeschränkt erfüllt (auf den Spielbahnen können die Anforderungen grösstmehrheitlich erhalten werden). Die Böden müssten für die ackerbauliche Nutzung wieder neu rekultiviert werden und wären erst nach einer mehrjährigen eingeschränkten Folgebewirtschaftung ackerbaulich nutzbar. Dabei spielt die Dauer der Golfplatzbenutzung nicht die entscheidende Rolle. Entscheidender sind Qualität und Umfang der für die Bodenrekultivierung verfügbaren Bodenmaterialien.

Aus diesen Gründen wird bei der Beurteilung und Bewilligung von Golfplätzen von den zuständigen kantonalen Stellen im Gespräch mit den Projektanten eine grösstmögliche Reduktion von Terrainveränderungen angestrebt (Minimierung der Eingriffsfläche grundsätzlich < 20% des Perimeters). Zudem wird grosses Gewicht auf eine ressourcenschonende und dabei insbesondere bodenschonende Bauweise gelegt.

Zu Frage 3:

Mit dem Bau eines Golfplatzes werden die im Projektperimeter erstellten landwirtschaftlichen Strukturverbesserungsanlagen zweckentfremdet. Aus diesem Grund wird innerhalb von 30 Jahren die Rückzahlung der seinerzeit gewährten Subventionen verlangt. Weil Drainageleitungen bei Bodenbewegungen in der Regel beeinträchtigt werden, wird im Rahmen der UVP verlangt, dass die Vorflut ober- und unterliegender Grundstücke weiterhin zu gewährleisten ist. Landwirtschaftliche Flurwege müssen, sofern sie für die Bewirtschaftung angrenzender landwirtschaftlicher Parzellen weiterhin benötigt werden, erhalten werden.

Zu Fragen 4 und 5:

Die Sicherstellung der Finanzierung eines notwendigen Rückbaus einer Golfanlage kann analog zum Kiesabbau im Gestaltungsplan als Auflage zu Lasten der privaten Projektanten festgelegt werden (Kautions-, Bankgarantie, zweckgebundene Rückstellungen oder Fonds). In den bisherigen Fällen erfolgten derartige Auflagen für Golfplätze im Bewilligungsverfahren. Nach Abschluss der Bauarbeiten und vor der Baufreigabe werden die rückbaupflichtigen Flächen detailliert bestimmt, für deren Rückbau besondere Massnahmen nötig sind und für die dementsprechend die Sicherstellung zu leisten ist. Bodenrelevante Arbeiten beim Bau von Golfanlagen werden durch einen bodenkundlichen Baubegleiter überwacht. Für den Fall, dass beim Bau bodenrelevante Abweichungen von den bewilligten Plänen erfolgen oder die Flächen während des Betriebs bodenrelevant unsachgemäss genutzt würden, wäre die Behebung entsprechender Schäden wenn nötig mit den gängigen Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Je nach Verantwortlichkeit (Bauherr, Bauleitung, Unternehmer oder Betreiber) wird auch eine Haftung zu beurteilen sein.

Zu Frage 6:

Die Subventionierung landwirtschaftlicher Hochbauten bezweckt, der wirtschaftlich unter Druck stehenden Landwirtschaft die notwendigen betrieblichen Investitionen zu geringeren Kosten zu ermöglichen. Die Auswirkungen einer Aufgabe der Landwirtschaft oder der Zweckentfremdung der landwirtschaftlichen Gebäude sind rechtlich klar geregelt. Mit der laufenden Revision des Raumplanungsgesetzes will der Bund neue Spielräume zur nichtlandwirtschaftlichen Nutzung von als landwirtschaftlich erstellten Hochbauten eröffnen. Ein Rückbau landwirtschaftlicher Hochbauten ist im Regelfall nicht vorgesehen, was bereits bei der Bewilligung von Baugesuchen u. a. bei der Beurteilung durch den Landschaftsschutz berücksichtigt wird. Im geltenden Raum-

planungsgesetz ist die allgemeine Möglichkeit, den Rückbau von nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Bauten durchzusetzen, nicht vorgehen, weshalb eine Subventionierung ihres Rückbaus nicht näher zu erörtern ist.

Sowenig wie der Bau soll der Rückbau von Golfanlagen staatlich subventioniert werden. Den Bau einer Golfanlage nimmt eine Gruppe von Investoren aus privatem Interesse mit klar wirtschaftlichem Motiv vor. Die Kosten eines Rückbaus sowie zur Sicherstellung eines korrekten Umgangs mit der Ressource Boden müssen in den Berechnungen der Initianten solcher Projekte berücksichtigt werden.

Zu Frage 7:

Zonen für Sportanlagen und Golfplätze werden in der verwaltungs-internen Statistik als «Zonen mit Bauzonencharakter» bezeichnet und als «nicht gesicherte Fruchtfolgeflächen» berücksichtigt. Bei diesen Flächen ist die Rückführbarkeit nur bedingt möglich und muss fallweise beurteilt werden. Insgesamt fallen 439 ha Böden der Bodeneignungsklassen 1–5 bzw. 508 ha der Bodeneignungsklassen 1–6 in diese Kategorie, wobei auf Golfplätze 156 ha bzw. 176 ha entfallen.

Zu Frage 8:

Die zugelassenen Pestizide sind in der Pflanzenschutzmittelverordnung des Bundes (SR 916.161) aufgeführt. Der Boden auf Golfanlagen wird vom Kanton auf Grund fehlender Ressourcen gegenwärtig nicht chemisch untersucht.

Die eidgenössische Pflanzenschutzmittelverordnung vom 18. Mai 2005 (PSMV, SR 916.161) regelt die Zulassung der Pflanzenschutzmittel (PSM). Die bewilligten PSM werden zusammen mit den Angaben zur Anwendung und dem Verwendungszweck im «Verzeichnis der Pflanzenschutzmittel» des Bundesamtes für Landwirtschaft geführt. Für die Anwendungsgebiete Zierpflanzen, Zier- und Sportrasen sowie Golf- und Polorasen bewilligte Pestizide können grundsätzlich auf Golfplätzen eingesetzt werden. In der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung vom 18. Mai 2005 (ChemRRV, SR 814.81) wurden jedoch Anwendungsverbote und Anwendungseinschränkungen von PSM für sensible Bereiche wie Naturschutzgebiete, Riedgebiete, Moore, Hecken, Feldgehölze und Grundwasserschutzzonen sowie in und an oberirdischen Gewässern erlassen.

Bei der Planung und Genehmigung von Golfanlagen werden im Vollzug anhand der Wegleitung «Grundwasserschutz» (BUWAL, 2004) für die verschiedenen Anlageteile wie Greens, Tees, Fairways und Roughs die erforderlichen Nutzungseinschränkungen auferlegt. Diese Einschränkungen betreffen in erster Linie die Ausgestaltung der Golf-

plätze in Grundwasser-Schutzzonen und Grundwasser-Schutzarealen sowie die Anwendung von PSM. Die Verwendung von Dünger und PSM bei der Bewirtschaftung von Greens und Tees, die in der Regel drainiert sind, darf zu keiner Belastung des Sickerwassers führen. Die Entsorgung des Regenwassers aus diesen Flächen erfolgt wo immer möglich über eine belebte Bodenschicht oder über eine Entwässerungsleitung in ein Oberflächengewässer. Das Sickerwasser muss dabei die Einleitbedingungen gemäss Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) vom 28. Oktober 1998 einhalten.

Die Einhaltung der verfügbaren Auflagen erfolgt in der Regel in Eigenverantwortung durch den Betreiber der Golfanlage. Je nach der Gefährdungssituation von Grundwasservorkommen oder eines Oberflächengewässers werden zusätzlich Wasseruntersuchungen angeordnet. Die Untersuchungsergebnisse müssen dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zur Kontrolle eingereicht werden. Im Rahmen der Umweltbeobachtung untersucht das Gewässerschutzlabor des AWEL während der Vegetationszeit eine Vielzahl von Oberflächengewässern und ausgewählte Grundwässer auch auf Pestizide. Die Gewässer in der Nähe von Golfplätzen werden jedoch nicht zusätzlich besonders kontrolliert.

Zu Frage 9:

Mangels einer entsprechenden Statistik sind keine zuverlässigen Aussagen über die Entwicklung der Fruchtfolgeflächen möglich. Mit Schreiben vom 21. April 2005 zum Entwurf der Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen hat das Amt für Raumordnung und Vermessung dem Bundesamt für Raumentwicklung immerhin die Bilanz mitteilen können (Stand 2003). Unter Berücksichtigung des Pauschalabzugs von 8% gemäss Sachplan 1992 gelten im Kanton Zürich 40438 ha FFF in den Bodeneignungsklassen 1-5 und 47949 ha FFF in den Bodeneignungsklassen 1-6 als gesichert.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi