

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.19/2007

Urteil vom 2. April 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Fonjallaz, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,

Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Christoph Fritzsche,

gegen

- Gemeinde Bonstetten, 8906 Bonstetten,
- Gemeinde Wettswil am Albis, 8907 Wettswil,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber,
Baurekurskommission II des Kantons Zürich, Selnaustrasse 32, 8001 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090
Zürich,

weitere Beteiligte:

1. G. _____,
2. H. _____,
3. I. _____,
4. J. _____,
5. K. _____,
6. L. _____,
7. Stadt Zürich, vertreten durch die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich, Strassburgstrasse 9,
Postfach, 8022 Zürich,
8. Kanton Zürich, vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich, Walcheplatz 2, Postfach,
8090 Zürich.

Gegenstand
Nutzungsplanung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 16. November
2006.

Sachverhalt:

A.
Mit Beschlüssen vom 10. Mai und 18. Juni 2001 setzten die Gemeinden Bonstetten und Wettswil
a.A. in teilweiser Revision ihrer Bau- und Zonenordnungen eine gemeindeübergreifende
Erholungszone für einen Golfplatz im Gebiet Stierenmas sowie Vorschriften für diese Zone fest.
Dadurch soll die bestehende Golfübungsanlage "Driving Range" Chrügelmatten, Wettswil a.A., zu
einem 18-Loch-Golfplatz erweitert werden.

Das Zonengebiet liegt in einer weiten, offenen Ebene zwischen den Dörfern von Wettswil a.A. und
Bonstetten im Osten und teilweise bewaldetem Hanggebiet im Westen. Gemäss kantonalem

Siedlungs- und Landschaftsplan vom 31. Januar 1995 (teilrevidiert am 2. April 2001) liegt es im Landwirtschaftsgebiet und zugleich im Bereich des Sachplans Fruchtfolgeflächen. Die gleiche Festlegung enthält der regionale Richtplan Knonaueramt (Siedlung und Landschaft) vom 3. Juni 1998.

Neben der eigentlichen "Erholungszone Golf" von gut 60 ha werden zwei kleinere Teilbereiche ausgewiesen: Im Norden ein rund 80 m tiefer Bereich "Infrastruktur", in dem die für den Golfplatz notwendigen Parkplätze, Bauten, Anlagen sowie maximal zwei Wohnungen zulässig sind (Ziff. 1.2.1 der Zonenvorschriften [ZV]). Im westlich gelegenen "Bereich für den Gartenbau" von rund 100 m x 45 m dürfen das bestehende Wohnhaus und der bestehende Gartenbaubetrieb weiter genutzt werden (Ziff. 1.2.2 ZV).

Die Erholungszone Golf ist ausschliesslich für den Bau und den Betrieb eines 18-Loch-Golfplatzes samt zugehörigen Nebenanlagen bestimmt (Ziff. 1.1 ZV). Gemäss Ziff. 1.3 ZV ist ein Drittel der für das Golfspiel genutzten Fläche naturnah zu gestalten, wobei diese Fläche auch östlich oder westlich angrenzend an die Erholungszone Golf liegen könne.

Ziff. 4.1-4.5 ZV enthalten Grundsätze für die Gestaltung des Golfplatzes. Danach soll der Charakter der offenen, weiten Landschaft möglichst erhalten werden. Terrainveränderungen sind auf ein Minimum zu beschränken. Die langfristige Fruchtbarkeit des Bodens ist sicherzustellen. Die naturnah gestalteten Flächen sind möglichst zusammenzufassen. Zwischen dem Wald im Westen und den Ziegeleiweihern im Osten ist ein Vernetzungskorridor zu schaffen. Eingedolte Gewässer sind nach Möglichkeit zu öffnen. Die Funktionstüchtigkeit der Entwässerungsanlage ist zu erhalten. Aus den Gewässern darf kein Wasser für die Pflege und den Unterhalt des Golfplatzes entnommen werden.

Als planerische Grundlage für ein Bauprojekt ist ein privater Gestaltungsplans auszuarbeiten, in dem detaillierte Nutzungs-, Gestaltungs- und Massvorschriften für alle Bauten und Anlagen, die Detailgestaltung der ganzen Erholungszone (Terraingestaltung und Bepflanzung), die öffentlich zugänglichen Wege und deren Gestaltung, die Zahl der zulässigen Parkplätze und Grundsätze für den Betrieb und Unterhalt der ganzen Anlage festzulegen sind (Ziff. 4.6 ZV). Hierfür ist ein öffentliches Mitwirkungsverfahren gemäss § 7 PBG durchzuführen; zuständig zur Festsetzung des Gestaltungsplans sind die Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden (Ziff. 4.7 ZV).

B.

Gegen die Teilrevision der Zonenplanung erhoben A._____ und weitere Personen Rekurs an die Baurekurskommission II des Kantons Zürich. Diese hiess die Rekurse am 25. Juni 2002 gut und hob die beiden Gemeindeversammlungsbeschlüsse auf, weil es an einer Grundlage im regionalen Richtplan fehle.

Am 8. Januar 2003 ergänzte der Regierungsrat den regionalen Richtplan Knonaueramt mit der Festlegung eines besonderen Erholungsgebiets C für den Golfplatz Stierenmas.

C.

Das von den Gemeinden Bonstetten und Wettswil a.A. angerufene Verwaltungsgericht lud die Baudirektion ein, bezüglich der streitbetroffenen Festlegungen der Bau- und Zonenordnungen den Genehmigungsentscheid zu treffen bzw. beim Regierungsrat einzuholen.

Am 6. Januar 2004 genehmigte der Regierungsrat die Teilrevision der Zonenpläne. Von der Genehmigung ausgenommen wurden die auf Gemeindegebiet Bonstetten liegenden Grundstücke Kat.-Nrn. 439, 440 und 441, weil deren Eigentümer (der Beschwerdeführer B._____) die Zustimmung zum Golfplatzprojekt verweigerte.

Daraufhin hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerden am 9. September 2004 gut, soweit das Verfahren nicht gegenstandslos geworden sei, und wies die Sache wegen Änderung der planungsrechtlichen Grundlagen zur Neubeurteilung an die Baurekurskommission II zurück. Diese holte einen Amtsbericht der Fachstelle Bodenschutz des Amtes für Landschaft und Natur der Volkswirtschaftsdirektion zur agrarwirtschaftlichen Bodenqualität im Bereich der Erholungszone ein. Am 7. Februar 2006 wies sie die Rekurse ab.

Dagegen erhoben A._____ und weitere Personen Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Dieses wies die Beschwerde am 16. November 2006 ab.

D.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid haben A. _____ und die weiteren im Rubrum genannten Personen am 22. Januar 2007 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei zusammen mit dem Entscheid der Baurekurskommission vom 7. Februar 2006 und den Beschlüssen der Gemeinden Bonstetten und Wettswil vom 10. Mai 2001 und 18. Juni 2001 aufzuheben. Aufzuheben sei auch der Entscheid des Regierungsrates über die Festsetzung des Erholungsgebietes C im regionalen Richtplan Knonaueramt. Eventualiter sei die Nichtigkeit von Ziff. 4.7 ZV festzustellen und Ziff. 1.3 Satz 2 ZV sei aufzuheben.

E.

Das Verwaltungsgericht und die Gemeinden Bonstetten und Wettswil beantragen die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) beantragt Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In ihren Stellungnahmen vom 4. und vom 11. Januar 2008 halten die Parteien an ihren Anträgen fest.

F.

Mit Verfügung vom 12. April 2007 wurde der Beschwerde aufschiebende Wirkung gewährt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Das angefochtene Urteil ist vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ergangen. Auf das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren bleiben daher die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) wie auch Art. 34 RPG in der bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Fassung (aRPG) anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG)

2.

Angefochten ist eine Teilrevision der Zonenpläne der Gemeinden Wettswil und Bonstetten. Diese unterliegt gemäss Art. 34 Abs. 3 aRPG grundsätzlich der staatsrechtlichen Beschwerde.

2.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Nutzungspläne dann zulässig, wenn der Nutzungsplan auf Bundesverwaltungsrecht abgestützte Anordnungen enthält oder das Fehlen derartiger Anordnungen bemängelt wird. Insoweit stellt das Bundesgericht die Anordnungen im Nutzungsplanverfahren einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG i.V.m. Art. 97 OG gleich (vgl. BGE 132 II 209 E. 2 S. 211 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführer verlangen jedoch nicht die Aufhebung von Festsetzungen, die auf Bundesverwaltungsrecht beruhen, noch machen sie das Fehlen solcher Anordnungen geltend. Vielmehr widersetzen sie sich der Umzonung als solcher, und begründen dies ausschliesslich mit raumplanungsrechtlichen Gründen (Widerspruch zur kantonalen Richtplanung, Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit, Verletzung von Planungsgrundsätzen, Fruchtfolgeflächen, ungenügende Interessenabwägung).

Die Verletzung des RPG kann jedoch nur in den in Art. 34 Abs. 1 aRPG genannten, hier nicht einschlägigen Fällen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beurteilt werden, ansonsten steht nur die staatsrechtliche Beschwerde offen. Die Planungsfragen weisen auch keinen engen Konnex zu einer im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfenden Frage des Bundesverwaltungsrechts auf: Zwar befürchten die Beschwerdeführer eine Beeinträchtigung der Fruchtbarkeit der Böden durch den Golfplatz; eine konkrete Verletzung von Art. 33 Abs. 2 USG und der Verordnung vom 1. Juli 1998 über Belastungen des Bodens (VBBo; SR 814.12) wird jedoch nicht geltend gemacht und könnte im jetzigen Verfahrensstadium, in dem die Gestaltung und der Unterhalt des Golfplatzes noch nicht im Detail festgelegt worden sind, auch gar nicht beurteilt werden.

Insofern ist zu prüfen, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen werden kann.

2.2 Nach Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben. Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann lediglich die Verletzung in rechtlich geschützten eigenen Interessen gerügt werden (BGE 117 Ia 90 E. 2a S.

93; 114 Ia 307 E. 3b S. 311).

2.2.1 Die Beschwerdeführer sind Pächter von Grundstücken im Bereich der streitigen Erholungszone. Als solche können sie sich grundsätzlich auf die Eigentumsgarantie berufen (vgl. BGE 128 I 295 E. 6a S. 311; 107 Ia 302 E. 3b S. 305 f.) und sind legitimiert, sich mit staatsrechtlicher Beschwerde für den Verbleib der von ihnen bewirtschafteten Parzellen in der Landwirtschaftszone einzusetzen (so schon Entscheid 1P.563/1991 vom 27. Mai 1992 E. 2a betr. Erholungszone für einen Golfplatz). Zwar machen die Beschwerdeführer nicht ausdrücklich eine Verletzung der Eigentumsgarantie geltend; diese Rüge wird aber zumindest sinngemäss erhoben, soweit sie geltend machen, die Umzonung der von ihnen bewirtschafteten Flächen von der Landwirtschafts- in die Erholungszone liege nicht im öffentlichen Interesse und widerspreche raumplanerischen Bestimmungen des Bundes und des Kantons.

Als Parteien des kantonalen Verfahrens sind sie überdies legitimiert, die Verletzung von Verfahrensgarantien geltend zu machen.

2.2.2 Zu verneinen ist dagegen die Legitimation der Beschwerdeführer, soweit sie die Nichtigerklärung von Ziff. 4.7 ZV verlangen. Diese Bestimmung betrifft die Zuständigkeit für die Genehmigung des privaten Gestaltungsplans. Soweit darin, wie die Beschwerdeführer meinen, eine unzulässige Delegation von der Gemeindeversammlung an den Gemeinderat enthalten ist, sind die Beschwerdeführer nicht mehr betroffen als andere Stimmbürger der Gemeinde. Im Übrigen fehlt auch ein aktuelles Interesse an der Anfechtung dieser Bestimmung, nachdem der künftige Gestaltungsplan mit den gesetzlichen Rechtsmitteln angefochten werden kann und noch der Genehmigung des Regierungsrats bzw. der Baudirektion bedarf.

2.2.3 Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde auch, soweit die Beschwerdeführer die Aufhebung der Festsetzung des Erholungsgebietes C im regionalen Richtplan Knonaueramt beantragen. Diese Festsetzung kann zwar akzessorisch überprüft werden, soweit sie der streitigen Nutzungsplanung zugrunde liegt (so ausdrücklich § 19 Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 [PBG]). Dagegen ist die Richtplanfestsetzung nicht Anfechtungsgegenstand des vorliegenden Verfahrens. Zudem fehlt es privaten Beschwerdeführern nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung an der Legitimation zur Anfechtung von nur behördenverbindlichen Richtplänen (vgl. BGE 107 Ia 77 E. 2 und 3 S. 81 ff.; 111 Ia 129 E. 3c S. 130 f.).

2.3 Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als staatsrechtliche Beschwerde zu behandeln, soweit die Beschwerdeführer die Verletzung von Verfahrensrechten rügen und geltend machen, die angefochtene Nutzungsplanung verletze die Eigentumsgarantie.

3.

Zunächst rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das Verwaltungsgericht, entgegen ihrem Antrag, keinen Augenschein vorgenommen habe und keinen Amtsbericht zur gesicherten Fruchtfolgeflechte beigezogen habe.

3.1 Das Verwaltungsgericht verzichtete auf einen Augenschein, weil bereits die Baurekurskommission im ersten Rechtsgang einen Augenschein durchgeführt habe, und die hierbei getroffenen Feststellungen auch im zweiten Rechtsgang berücksichtigt werden könnten; überdies gäben die Akten hinreichende Auskunft über die streitbetreffende Zonenplanrevision.

Diese Einschätzung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden: Zwar sind die von der Baurekurskommission am Augenschein angefertigten Fotos in der Tat wenig aussagekräftig. Die von den Beschwerdeführern eingereichten Fotos vermitteln dagegen einen guten Eindruck der Landschaft. Sodann befinden sich in den Akten Pläne und Luftaufnahmen. Hinzu kommen die im Augenscheinsprotokoll enthaltenen Feststellungen und Ausführungen der Beteiligten zu den landschaftlichen Verhältnissen. Unter diesen Umständen durfte das Verwaltungsgericht ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs auf einen eigenen Augenschein verzichten.

Aus denselben Gründen kann auch im bundesgerichtlichen Verfahren von einem Augenschein abgesehen werden, zumal das Bundesgericht grundsätzlich an die Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts gebunden ist und diese nur auf Willkür hin überprüfen kann.

3.2 Die Beschwerdeführer rügen weiter, das Verwaltungsgericht hätte einen Amtsbericht des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) zur gesicherten Fruchtfolgeflechte einholen müssen. Allerdings hatten die Beschwerdeführer in ihrer Beschwerde ans Verwaltungsgericht selbst dargelegt, dass der Kanton Zürich eine ausführliche Analyse zum Stand der Fruchtfolgeflechten aufgrund der im Jahr 2003 zur Verfügung stehenden Daten durchgeführt habe, und hatten sich auf die darin ermittelten Zahlen

abgestützt. Diese Zahlen wurden weder von den Beschwerdegegnern noch vom ARV - welches die Vernehmlassung für die Baudirektion verfasste - bestritten. Unter diesen Umständen hatte das Verwaltungsgericht keine Veranlassung, einen Amtsbericht zu dieser Frage einzuholen. Auch insoweit kann dem Verwaltungsgericht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorgeworfen werden.

4.

Materiell rügen die Beschwerdeführer, die raumplanerische Interessenabwägung sei ungenügend; insbesondere sei das öffentliche Interesse an der Erhaltung landwirtschaftlicher Böden und namentlich von Fruchtfolgefleichen verkannt worden. In diesem Zusammenhang rügen sie die Verletzung von Art. 30 und 46 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) i.V.m. dem Sachplan Fruchtfolgefleichen des Bundes und dem kantonalen Richtplan, der das streitige Gebiet als Fruchtfolgefleiche ausweist.

4.1 Das Verwaltungsgericht nahm an, dass die zürcherischen Fruchtfolgefleichen unter Berücksichtigung der Bodeneignungskategorie 6 rund 47'500 ha ausmachen. Damit sei das vom Kanton zu wahrende Mindestmass an Fruchtfolgefleiche bei Weitem gewährleistet, selbst wenn die für die geplante Golfanlage benötigte Fläche als Fruchtfolgefleiche gänzlich wegfallen würde.

Das Verwaltungsgericht liess daher offen, ob das Gebiet der künftigen Golfanlage in eine bessere Bodeneignungskategorie (5 oder weniger) einzuteilen wäre: Die konkrete Bodeneignung sei im Rahmen der UVP abzuklären und bei der im Gestaltungsplanverfahren abschliessend vorzunehmenden Interessenabwägung zu gewichten. Für das vorliegende Verfahren genüge die Feststellung, dass es sich jedenfalls nicht um Landwirtschaftsland von höchster Qualität handle, dessen Beanspruchung für einen Golfplatz unzweckmässig wäre.

Das Verwaltungsgericht liess auch offen, inwiefern die geplante Golfanlage vollständig rückgeführt werden könne. Immerhin ging es davon aus, dass die Realisierung einer Golfanlage die Fruchtfolgefleichen nicht endgültig zerstöre. Die Rekultivierung sei in Anbetracht der geringen Anzahl von Bauten und Anlagen sowie der relativ geringen Erdbewegungen von max. 60'000 m³ nicht ausgeschlossen. Mit welchem finanziellen Aufwand die gesetzlichen Anforderungen erfüllt würden, sei allein Sache der Bauherrschaft.

4.2 Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, der gesamte Perimeter der Erholungszone Golf sei im kantonalen Richtplan als Fruchtfolgefleiche bezeichnet, weshalb dieses Gebiet weiterhin der Landwirtschaftszone zugewiesen bleiben müsse und nicht in die Erholungszone umgezont werden dürfe. Sie sind der Auffassung, dass die gebotene Fruchtfolgefleiche schon heute im Kanton Zürich nicht gesichert sei, weil hierfür nur Böden der Eignungsklassen 1-5 herangezogen werden dürften. Gemäss einer Analyse des Kantons Zürich vom Jahr 2003 zum Stand der Fruchtfolgefleichen stünden jedoch nur noch 40'069 ha Fruchtfolgefleiche dieser Bodeneignungskategorie zur Verfügung. Das Verwaltungsgericht hätte deshalb die Frage, welche Bodenqualität das Land im Stierenmas aufweise, nicht offen lassen dürfen. Die Beschwerdeführer machen geltend, es handle sich um bestes Ackerland in ebenem und deshalb gut zu bewirtschaftendem Gelände, das hohe Erträge erbringe. Die offizielle Bewertung mit Bodeneignungskategorie 6 sei zu tief. Dagegen eigne sich das Land aufgrund seiner Verdichtungsempfindlichkeit nur schlecht für die Anlage eines Golfplatzes.

Die Beschwerdeführer erinnern daran, dass die Ebene zwischen Wettswil und Bonstetten in der Nachkriegszeit mit viel Aufwand drainiert worden sei; auch beim Bau der Nationalstrasse im Raum Wettswil sei im Interesse der Erhaltung von Landschaft und Landwirtschaft eine Tunnelvariante (Islisbergtunnel) gewählt worden, mit Zusatzkosten von 500 Mio. Franken. Nach dem Bau der Golfplatzanlage blieben vom bisher zusammenhängenden Landwirtschaftsgebiet nur noch isolierte, von den Landwirtschaftsbetrieben abgetrennte Restflächen. Für die betroffenen Landwirte bestünden praktisch keine Ausweichmöglichkeiten in der Umgebung.

Die Beschwerdeführer sind der Überzeugung, eine den Anforderungen von RPG und RPV entsprechende Interessenabwägung habe nicht stattgefunden. Für die Standortwahl wichtige Fragen der Bodeneignung und der Rückführbarkeit seien nicht geklärt worden. Die angefochtene Nutzungsplanung habe lediglich den privaten Wünschen der Golfplatzinitianten Rechnung getragen und entspreche keineswegs einem Bedürfnis der Mehrheit der Bevölkerung.

4.3 Nach Ansicht des ARE können Gebiete der Bodeneignungskategorie 6 höchstens in beschränktem Mass und jedenfalls nicht im Verhältnis eins zu eins als Fruchtfolgefleiche qualifiziert werden; darauf habe das ARE den Kanton Zürich bereits mit Schreiben vom 31. März 2000 aufmerksam gemacht.

Im Gebiet Stierenmas seien zumindest 28% der Böden besser als Eignungsklasse 6. Bei den übrigen, mit Eignungsklasse 6 qualifizierten Böden müsse im Einzelfall die Fruchtbarkeit des Bodens ermittelt werden. Nachdem der Kanton Zürich den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen im Umfang von 44'400 ha nur sichern könne, wenn auch Gebiete der Bodeneignungsklasse 6 zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden, erscheine es fragwürdig, ohne weitere Abklärungen Flächen, die allenfalls den Fruchtfolgeflächen zuzuschlagen wären, einer anderen als der landwirtschaftlichen Nutzung zuzuweisen, noch dazu in Abweichung vom kantonalen Richtplan. Die prekäre Lage des Kantons Zürich im Bereich der Fruchtfolgeflächen rechtfertige eine höhere Gewichtung des Interesses an der langfristigen Sicherung geeigneter Böden.

Im Übrigen gehe es nicht an, in der Interessenabwägung die landwirtschaftlichen Interessen auf die Thematik der Fruchtfolgeflächen zu reduzieren. Der Landwirtschaft müssten genügend Flächen zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihren Verfassungsauftrag erfüllen könne (Art. 104 BV). Die Fruchtfolgeflächen seien nur ein Teil dieser Flächen. Angesichts der weltweiten geopolitischen Veränderungen (wachsende Weltbevölkerung, zunehmender Konsum tierischer Produkte, Anpflanzung nachwachsender Rohstoffe für die Energieproduktion, stark wachsende Siedlungsflächen weltweit, Bodendegradierung in weiten Teilen der Welt, usw.) werde die Bedeutung guter landwirtschaftlicher Böden in den kommenden Jahrzehnten auch in der Schweiz zunehmen. Demgegenüber sei fraglich, ob bei einem Golfplatz (sofern dieser keine öffentliche Anlage darstelle) überhaupt von einem öffentlichen Interesse gesprochen werden könne.

Das ARE bemängelt ferner die Aufteilung der projektbezogenen Planung in zwei Planungsschritte: der Festlegung einer Erholungszone mit anschliessender Detailplanung im Gestaltungsplanverfahren. Diese Aufspaltung erschwere eine umfassende Interessenabwägung und führe zu Rechtsunsicherheit, da nicht klar sei, welche Fragen bereits verbindlich in der ersten Stufe entschieden worden seien. Sollte sich das Golfplatzprojekt im nachfolgenden Gestaltungsplanverfahren als nicht rechtskonform erweisen, müsste die Erholungszone, die ausschliesslich den Bau und Betrieb eines Golfplatzes zum Ziel habe, wieder aufgehoben werden. Dies gehe jedoch aus den Zonenvorschriften der Erholungszone nicht hervor.

4.4 Die Gemeinden Bonstetten und Wettswil werfen dem ARE vor, das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Landwirtschaftsgebiet überzubewerten. Sollten Böden der Eignungsklasse 6 nicht zu den Fruchtfolgeflächen gehören, so könne deren Inanspruchnahme für einen Golfplatz auch nicht als Verstoß gegen den Erhalt der erforderlichen Fruchtfolgeflächen beurteilt werden. Dürften dagegen Böden der Eignungsklasse 6 als Fruchtfolgeflächen angerechnet werden, so sei der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen im Kanton Zürich bei Weitem gewährleistet. Im Rahmen des Gestaltungsplans könne dafür gesorgt werden, dass die den höheren Bodeneignungsklassen (1-5) zugeteilten Flächen als Fruchtfolgeflächen erhalten blieben.

Die Gemeinden bestreiten im Übrigen, dass Bau und Betrieb des Golfplatzes die Bodenfruchtbarkeit auf grossen Teilen des Golfplatzes irreversibel zerstören würden. Eine Rekultivierung sei nicht ausgeschlossen; die konkrete Auseinandersetzung mit dieser Problematik werde Thema des im Zusammenhang mit dem Gestaltungsplan auszuarbeitenden Umweltverträglichkeitsberichts sein.

Die Gemeinden betonen, dass die Sportförderung ein öffentliches Interesse darstelle. Der Golfsport habe in den letzten Jahren einen enormen Zulauf erfahren und könne heute als Breitensport bezeichnet werden.

5.

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG).

5.1 Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 Bst. a 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 (Art. 26 Abs. 1 RPV). Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in

Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Der Bund hat im Sachplan Fruchtfolgeflächen vom 8. April 1992 (BBl 1992 II 1649) den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone festgelegt (Art. 29 RPV). Dieser beträgt für den Kanton Zürich mindestens 44'400 ha (netto). Art. 30 RPV verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Abs. 1), und sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Abs. 2).

5.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kulturlandschutz und der Fruchtfolgeflächensicherung grosses Gewicht beizumessen (BGE 115 Ia 350 E. 3f/bb S. 354; 114 Ia 371 E. 5d S. 375). Dennoch ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV). Sichergestellt sein muss zudem, dass der Anteil des Kantons am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV).

Hierzu muss ermittelt werden, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen beansprucht werden und inwiefern diese im Krisenfall wieder rekultiviert werden können (nicht veröffentlichter Entscheid 1A.563/1991 vom 27. Mai 1992 E. 4a). Zu prüfen ist auch, ob eine Kompensationsmöglichkeit für Fruchtfolgeflächen besteht, die aufgrund der Inanspruchnahme für landwirtschaftsfremde Zwecke verloren gehen; dies gilt jedenfalls, wenn der bundesrechtlich gebotene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nur knapp gewährleistet oder gar unterschritten wird (BGE 114 Ia 371 E. 5d S. 376).

5.3 Im vorliegenden Fall sollen Fruchtfolgeflächen von der Landwirtschaftszone in eine Erholungszone umgezont werden, die ausschliesslich für den Bau und den Betrieb eines 18-Loch-Golfplatzes samt zugehörigen Nebenanlagen bestimmt ist (Ziff. 1.1 ZV). Zwar muss noch ein privater Gestaltungsplan festgesetzt werden (Ziff. 4.6 ZV). Im Gestaltungsplanverfahren geht es jedoch nur noch um die Detailgestaltung; über die grundsätzliche Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen für die Errichtung eines Golfplatzes wird bereits im Nutzungsplanverfahren entschieden. Insofern muss die für die Umzontung von Fruchtfolgeflächen erforderliche, umfassende raumplanerische Interessenabwägung schon im Nutzungsplanverfahren erfolgen und darf nicht auf das Gestaltungsplanverfahren verschoben werden.

5.4 Im Folgenden ist daher zunächst zu prüfen, inwiefern Fruchtfolgeflächen durch den Golfplatz beansprucht werden und welche Auswirkungen dies auf die Gewährleistung des kantonalen Mindestumfangs an Fruchtfolgeflächen haben könnte (E. 6). In diesem Zusammenhang sind auch die öffentlichen und privaten landwirtschaftlichen Interessen zu ermitteln, die gegen die streitige Umzontung sprechen. Anschliessend ist zu prüfen, welche öffentlichen und privaten Interessen von den Planungsbehörden zugunsten der streitigen Umzontung angeführt wurden (E. 7), und ob diese die Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen zu landwirtschaftsfremden Zwecken rechtfertigen können (E. 8).

6.

Für die Frage, welche Böden als Fruchtfolgeflächen in Betracht fallen, ist von der Legaldefinition in Art. 26 RPV auszugehen: Danach umfassen Fruchtfolgeflächen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen. Sie sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen. Es handelt sich somit um den agronomisch besonders wertvollen Teil des für die landwirtschaftliche Nutzung geeigneten Kulturlandes der Schweiz (ARE, Vollzugshilfe 2006 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 6 Ziff. 2).

6.1 Flächen der Bodeneignungsklasse 6 sind ausgezeichnetes Wies- und Weideland und werden bevorzugt für den Futterbau genutzt. Sie sind aber nur stark eingeschränkt für den Ackerbau tauglich, vor allem aus Gründen der Bearbeitbarkeit, Befahrbarkeit und aus Sorge um die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit (vgl. Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Grundlagenbericht zur Bodenkartierung des Kantons Zürich, 1998, S. 63 f.). Insofern entsprechen diese Böden nicht den Anforderungen von Art. 26 RPV. Immerhin können sie in Krisenzeiten zumindest vorübergehend für den Ackerbau herangezogen werden, weshalb es nicht unzweckmässig

erscheint, sie ebenfalls den Fruchtfolgefleichen zuzuweisen, jedenfalls wenn nicht genug Böden höherer Eignungsklassen zur Verfügung stehen. Dagegen wäre es unzulässig, das kantonale Kontingent mit nur bedingt geeigneten Flächen aufzufüllen, um höherwertige Böden aus den Fruchtfolgefleichen entlassen zu können.

6.2 Betrachtet man nur die Flächen der Bodeneignungsklassen 1-5, so liegen die im Kanton Zürich gesicherten Fruchtfolgefleichen bereits heute unter dem im Sachplan gebotenen Minimum. In einer Zusammenstellung des Kantons Zürich zur Entwicklung der Fruchtfolgefleiche von 1990 - 1998 wurden "gesicherte Fruchtfolgefleichen" (ausserhalb von Siedlungs- und Bauentwicklungsgebieten) im Umfang von nur 42'075 ha ausgewiesen. Zwischenzeitlich sind die Fruchtfolgefleichen weiter zurückgegangen: In seiner Antwort vom 12. Juli 2006 auf eine Anfrage (KR-Nr. 139/2006) bezifferte der Regierungsrat die gesicherten Fruchtfolgefleichen auf den für Fruchtfolgefleichen "geeigneten" Böden der Eignungsklassen 1-5 auf netto 40'438 ha. Im Umweltbericht des Kantons Zürich aus dem Jahr 2004 werden sogar nur 40'069 ha der Eignungsklassen 1-5 als gesichert betrachtet. Dementsprechend kommt auch der Raumplanungsbericht 2005 des Zürcher Regierungsrats (S. 27) zum Ergebnis, dass der Kanton Zürich praktisch keinen Spielraum mehr habe, um Fruchtfolgefleichen zu kompensieren; für neue Bauten und Anlagen seien deshalb grundsätzlich keine Fruchtfolgefleichen zu beanspruchen, damit Umfang und Qualität der noch vorhandenen Böden dauerhaft gesichert bleiben.

Die Böden der Eignungsklasse 6 werden auch vom Regierungsrat des Kantons Zürich als nur "bedingt" für Fruchtflächen geeignet betrachtet. Selbst wenn man diese Flächen (teilweise) anrechnen würde, wäre der Spielraum des Kantons knapp. Ob der kantonale Mindestumfang gesichert ist, hängt davon ab, inwieweit bzw. im welchem Verhältnis diese Böden angerechnet werden. Überdies ist zu berücksichtigen, dass jeder Hektar Fruchtfolgefleiche, der für den Golfplatz in Anspruch genommen wird, die Planungsmöglichkeiten von Kanton und Gemeinden für andere Bauten und Anlagen, die Fruchtfolgefleiche beanspruchen, entsprechend einschränkt.

6.3 Im Perimeter der Erholungszone sind rund 21% der Böden der Eignungsklasse 2 (uneingeschränkte Fruchtfolge 2. Güte), 1% der Klasse 3 (getreidebetonte Fruchtfolge), 6% der Eignungsklasse 5 (futterbaubetonte Fruchtfolge) und 73% der Eignungsklasse 6 zugeteilt. Diese Qualifikation wird allerdings von den Beschwerdeführern bestritten; das Verwaltungsgericht hielt die Frage nicht für entscheidend und liess sie offen.

Damit steht immerhin fest, dass knapp ein Drittel des streitigen Gebiets zu den - im Kanton Zürich besonders knappen - Fruchtfolgefleichen der Bodeneignungsklassen 1-5 zählt, deren Verlust praktisch nicht kompensiert werden könnte.

Auch sofern die Böden zu Recht der Eignungsklasse 6 zugewiesen wurden, gehören sie gemäss kantonalem Richtplan zu den Fruchtfolgefleichen, die grundsätzlich der Landwirtschaftszone zugewiesen werden müssen. Im Übrigen handelt es sich um wertvolle Böden für die Landwirtschaft, deren Beanspruchung (unabhängig von ihrer Anrechenbarkeit als Fruchtfolgefleiche) einer sorgfältigen Interessenabwägung bedarf: Aufgrund des anhaltenden Siedlungsdrucks und der Nutzung der Landwirtschaftszone für zahlreiche landwirtschaftsfremde Zwecke handelt es sich um eine knappe Umweltressource, deren Inanspruchnahme einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

6.4 Gemäss der Vollzugshilfe Fruchtfolgefleichen (Ziff. 5 S. 10) können für Golfplätze beanspruchte Flächen in der Regel nicht zu den Fruchtfolgefleichen gezählt werden. Nur diejenigen Teile eines Golfplatzes, in denen die Qualitätskriterien nachgewiesenermassen und dauerhaft erfüllt werden, dürfen zum kantonalen Flächenanteil gerechnet werden.

Durch den Bau eines Golfplatzes erheblich beanspruchte bzw. gestörte oder neu geschaffene Flächen sind wie Rekultivierungsflächen zu behandeln. Diese können erst nach Abschluss der Rekultivierungsmassnahmen, in der Regel frühestens nach 4 Jahren, den Fruchtfolgefleichen zugerechnet werden, sofern sie den Qualitätskriterien genügen. Das ARE weist allerdings darauf hin, dass es sehr schwierig sei, Humus für die Rekultivierung derart grosser Flächen aufzufinden; in der Praxis sei dies noch nie gemacht worden.

6.5 Aus dem Bericht der Koordinationsstelle für Umweltschutz der Baudirektion vom 13. November 2001 zur Voruntersuchung der UVP (Ziff. 1.2 S. 2) ergibt sich, dass das Projekt Geländeänderungen von ca. 40'000 bis 60'000 m³ Aushubmaterial verlangt, welche die natürlich gewachsenen Bodenstrukturen zerstören. Diese wurden von der Fachstelle als erheblich erachtet, weshalb sie eine Reduktion der durch Bauarbeiten tangierten Flächen und Aushubbewegungen auf

das für den Betrieb der Golfanlagen absolut zwingende Minimum verlangte, ohne dieses jedoch zu beziffern. Da die Terraingestaltung des Golfplatzes erst im Gestaltungsplanverfahren festgelegt werden soll, ist es schwer abzuschätzen, in welchem Ausmass die Golfplatzanlage die Fruchtbarkeit des Bodens beeinträchtigen wird.

Im gegenwärtigen Verfahrensstadium kann insbesondere nicht ausgeschlossen werden, dass auch die hochwertigen Böden der Eignungsklasse 2 am westlichen Rand des Perimeters beeinträchtigt werden: Die Erholungszone ist nach ihrer nur teilweisen Genehmigung durch den Regierungsrat für einen 18-Loch-Golfplatz knapp bemessen. Es ist deshalb ungewiss, ob auf Greens, Tees, Bunker und andere Terrainumgestaltungen in diesem Bereich verzichtet werden kann.

Ungewiss ist zurzeit auch, ob die Funktionstüchtigkeit der bestehenden Entwässerungsanlagen tatsächlich erhalten werden kann (wie in Ziff. 4.1.5 ZV vorgesehen), oder ob diese durch Erdarbeiten und Bepflanzungen ganz oder teilweise zerstört werden.

Ungeklärt ist schliesslich, inwieweit beeinträchtigte Gebiete rekultiviert werden können. Aus der von der Baurekurskommission eingeholten Stellungnahme des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes Strickhof geht hervor, dass die Bodenstruktur im Perimeter der Erholungszone in mehrfacher Hinsicht sehr labil und störungsanfällig ist, was den Rückbau zu ertragsfähigem Boden erschweren oder verunmöglichen kann. Der Beratungsdienst hielt es daher für fraglich, ob das Gelände später wieder zu ertragreichem Landwirtschaftsland zurückgeführt werden könne.

6.6 Nach dem Gesagten muss davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil des Perimeters nach der Anlage des Golfplatzes die Anforderungen an Fruchtfolgefleichen nicht mehr erfüllen wird, sei es aufgrund der Zerstörung von Bodenstrukturen, sei es aufgrund des fehlenden Zusammenhangs der verbleibenden Flächen (vgl. Vollzugshilfe Fruchtfolgefleichen, Ziff. 7.3: Mindestgrösse von 1 ha). Dies wird zu einer entsprechenden Verminderung des kantonalen Kontingents an Fruchtfolgefleichen führen. Dies gilt auch dann, wenn der Gestaltungsplan Auflagen für eine spätere Rekultivierung des Golfplatzes vorsieht: Selbst wenn diese realisierbar sein sollten (was nach den Ausführungen des ARE und des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes Strickhof zweifelhaft erscheint), käme eine Anrechnung als Fruchtfolgefleiche frühestens nach Abschluss der Rekultivierungsarbeiten in Betracht.

Ob dadurch der kantonale Mindestumfang an Fruchtfolgefleichen unterschritten wird, hängt u.a. davon ab, inwiefern Böden der Eignungsklasse 1-5 beeinträchtigt werden und in welchem Verhältnis die Böden der Eignungsklasse 6 an das kantonale Kontingent angerechnet werden.

Unabhängig von der Anrechenbarkeit als Fruchtfolgefleiche, werden die in der Erholungszone befindlichen Böden jedenfalls der Landwirtschaft auf absehbare Zeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Dies hat schwerwiegende wirtschaftliche Konsequenzen für die beschwerdeführenden Landwirte, für die kein gleichwertiges Ersatzland in der näheren Umgebung zur Verfügung steht.

7.

Nach dem Gesagten sprechen wichtige öffentliche Interessen der Landwirtschaft und der Sicherung von Fruchtfolgefleichen, wie auch die privaten Interessen der Beschwerdeführer, gegen die streitige Umzonung. Näher zu prüfen sind die von den kantonalen Instanzen für die Umzonung angeführten öffentlichen und privaten Interessen.

7.1 Das Verwaltungsgericht bejahte ein öffentliches Interesse an der Anlage des Golfplatzes, auch wenn dieser nicht dem Breitensport diene, sondern von einem eingeschränkteren Benutzerkreis in Anspruch genommen werde. Es erwog, dass die Mehrheit der Stimmbürger der Zonenplanrevision zugestimmt und damit zum Ausdruck gebracht habe, dass sie die Golfanlage wolle und ein Bedürfnis dafür bestehe. Die Zonenvorschriften böten Gewähr dafür, dass das betroffene Gebiet der Bevölkerung ungefähr im bisherigen Rahmen weiterhin als Erholungsgebiet zur Verfügung stehe. Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass sich die Golfanlage bei einer sorgfältigen, auf die Umgebung abgestimmten Detailplanung in die Ebene zwischen Bonstetten und Wettswil einfügen und deren bisherigen Charakter als agrarisch geprägte Kulturlandschaft kaum beeinträchtigen werde. Angesichts der Anordnung, naturnah gestaltete Flächen (z.B. Hecken oder Weiher) anzulegen, bedeute der zu schaffende Golfplatz gegenüber der heutigen Intensivlandwirtschaft ökologisch nicht von vornherein einen Nachteil.

7.2 Im Bericht der Gemeinderäte Bonstetten und Wettswil zu den Einwendungen wird eingeräumt, dass die Frage, für wie viele Golfplätze im Umkreis von Zürich ein Bedarf bestehe, nur im Rahmen einer kantonalen Golfplatzplanung schlüssig beantwortet werden könne, die jedoch nicht bestehe und

auch nicht beabsichtigt sei. Die Gemeinderäte verwiesen jedoch auf die rege und stets zunehmende Nachfrage für die bestehende Driving-Range und die Tatsache, dass für den neuen Golfplatz in Otelfingen wesentlich mehr Interessenten vorhanden seien als berücksichtigt werden könnten. Die betroffenen Grundeigentümer seien jedenfalls bereit, ihr Land für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen; die Gemeinderäte der beiden Gemeinden sähen keinen hinreichenden Grund, ihnen diese Absicht nicht zu ermöglichen.

Zum Thema Landwirtschaft wird im Bericht zu den Einwendungen auf die Globalisierung des Nahrungsmittelmarktes hingewiesen, weshalb der durch den Golfplatz beanspruchte Boden zurzeit nicht für die Nahrungsmittelproduktion benötigt werde. Diese Überflusssituation habe zur Folge, dass zurzeit keine existentielle Notwendigkeit bestehe, mit dem produktiven Boden haushälterisch umzugehen.

Im Bericht gemäss Art 47 RPV wird die gute Erschliessung des Gebiets für den privaten Motorfahrzeugverkehr hervorgehoben und die Auffassung vertreten, dass bei sorgfältiger Detailplanung und Gestaltung der Golfplatz sowohl gestalterisch als auch in Bezug auf Naturwerte zu einer Verbesserung der Verhältnisse führen könne.

7.3 Im seinem Genehmigungsentscheid vom 6. Januar 2004 ging der Regierungsrat davon aus, dass in Rahmen des regionalen Richtplanverfahrens eine Abstimmung der überkommunalen Aspekte erfolgt sei. Der Regierungsrat prüfte daher nur noch, ob alle Grundeigentümer ihre Zustimmung gegeben hätten, und nahm - aufgrund der Zustimmungsverweigerung von B._____ - dessen Parzellen Nrn. 439-441 von der Genehmigung aus.

Im Beschluss vom 8. Januar 2003, mit dem der regionale Richtplan um eine Erholungszone C (Golfplatz) ergänzt wurde, hatte der Regierungsrat festgehalten, dass die Festlegung von Gebieten für Golfplätze im regionalen Richtplan keine Landsicherungsfunktion habe, sondern sicherstellen solle, dass ein derartiges Projekt bezüglich Fragen der Landwirtschaft, des Landschafts- und Naturschutzes, der Erholung sowie der Erschliessung überkommunal koordiniert werde. Der Entscheid enthält allerdings keinerlei Ausführungen zu diesen Fragen.

Der Regierungsrat wies in beiden Entscheiden ausdrücklich darauf hin, dass Golfplatzplanungen von privaten Trägerschaften ausgelöst werden und es auf übergeordneter Stufe kein Golfplatzkonzept gebe, weshalb derartige Projekte stark davon abhängig seien, ob die Standortgemeinde und insbesondere die betroffenen Grundeigentümer das Vorhaben befürworten und das Land zur Verfügung stellen.

7.4 Die Zustimmung der Grundeigentümer und der Standortgemeinde sind wichtige Voraussetzungen für ein Golfplatzprojekt; sie genügen jedoch nicht, um einen Standort für einen Golfplatz im regionalen Richtplan festzusetzen und eine Umzonung des Gebiets von der Landwirtschafts- in eine Erholungszone zu rechtfertigen. Dies gilt erst recht, wenn es sich, wie hier, um Fruchtfolgeflächen handelt.

Wie die Ausführungen von Gemeinden und Regierungsrat belegen, fand keine Bedürfnisprüfung und keine Koordination mit anderen Golfplatzvorhaben auf regionaler oder kantonaler Ebene statt. Insbesondere wurde nicht geprüft, ob das Vorhaben an anderer Stelle ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen realisiert werden könnte. Die Ausführungen der Gemeinden zur mangelnden Notwendigkeit, mit dem produktiven Boden haushälterisch umzugehen, entsprechen nicht dem geltenden Recht.

Ob der Golfplatz zu einer Aufwertung der Landschaft in ökologischer Hinsicht führt, wird erst nach Vorlage des Gestaltungsplanentwurfs und nach Durchführung der UVP beurteilt werden können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch ungewiss, wo und in welchem Umfang ökologische Ausgleichsflächen welcher Art realisiert werden können, zumal die Fläche für den Golfplatz durch die teilweise Nichtgenehmigung der Nutzungsplanung um ca. 4.5 ha reduziert worden ist.

8.

Nach dem Gesagten erweist sich die raumplanerische Interessenabwägung als offensichtlich unzureichend. Nicht genügend geklärt ist insbesondere, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen durch den Golfplatz beansprucht werden und inwiefern dieser Verlust, angesichts der knappen Fruchtfolgefläche-Reserven des Kantons, kompensiert werden könnte. Das öffentliche Interesse an der Anlage eines Golfplatzes am Standort Stierenmas, unter Inanspruchnahme wertvoller landwirtschaftlicher Böden, ist beim derzeitigen Verfahrensstand nicht genügend belegt. Damit fehlt es auch an einem überwiegenden Interesse für die Umzonung der von den Beschwerdeführern

bewirtschafteten Parzellen, weshalb die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) verletzt ist.

Die Verlagerung wichtiger Fragen auf das Gestaltungsplanverfahren verunmöglicht nicht nur eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung, sondern führt auch zu einer Verletzung von Art. 46 RPV: Danach teilen die Kantone dem Bundesamt rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mit, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden. Bislang ist eine solche Mitteilung nicht erfolgt, vermutlich weil im gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine detaillierten Angaben über das Ausmass der vorgesehenen Flächenbeanspruchung und über Kompensationsmöglichkeiten möglich sind (vgl. dazu Vollzugshilfe FFF Ziff. 4.2 S. 9). Das ARE muss jedoch rechtzeitig, vor Abschluss des Nutzungsplanverfahrens informiert werden. Es geht nicht an, diese Information erst im Gestaltungsplanverfahren vorzunehmen, wenn die Umzonung von Fruchtfolgeflächen in die Erholungszone bereits rechtskräftig beschlossen ist.

9.

Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Das Verwaltungsgericht wird die Festsetzung der Erholungszone aufheben müssen, es sei denn, die raumplanerische Interessenabwägung könnte (nach Information des ARE gemäss Art. 46 RPV) vervollständigt werden.

Die Aufhebung der Erholungszone bedeutet nicht zwingend, dass die Anlage eines Golfplatzes im Stierenmas endgültig ausgeschlossen ist. Eine neue Planung müsste jedoch, nach Durchführung der UVP und Erarbeitung eines Detailprojekts, in enger Zusammenarbeit mit der Planungsregion und dem Kanton erfolgen. Auch wenn keine formelle Änderung des kantonalen Richtplans erforderlich sein sollte (wie von den Beschwerdeführern und vom ARE gefordert), müsste jedenfalls ein Bedürfnisnachweis und eine umfassende räumliche Beurteilung und Koordination des Standorts auf regionaler bzw. kantonaler Ebene erfolgen, um ein überwiegendes Interesse an der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen für einen Golfplatz belegen zu können. Sollte der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen unterschritten werden, so müssten zudem Kompensationsmöglichkeiten nachgewiesen werden.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Dagegen haben die Gemeinden Bonstetten und Wettswil die Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird als staatsrechtliche Beschwerde entgegengenommen und gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 16. November 2006 wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Die Gemeinden Bonstetten und Wettswil am Albis haben die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 4'000.-- zu entschädigen. Sie haften zu gleichen Teilen und solidarisch.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, den Gemeinden Bonstetten und Wettswil am Albis, der Baurekurskommission II und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, den weiteren Beteiligten und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. April 2008

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber