

## REGIERUNGSRAT

5. September 2018

18.122

**Postulat Martin Keller, SVP, Obersiggenthal (Sprecher), und Christian Glur, SVP, Murgenthal, vom 5. Juni 2018 betreffend ökologische Ausgleichsmassnahmen; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung**

---

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

### Vorbemerkungen

Das Postulat bezieht sich auf Projekte des Kantons Aargau, bei denen ökologische Ausgleichsmassnahmen erforderlich sind. Es wird gefordert, bei diesen Projekten den Verbrauch von Fruchtfolgefleichen so gering als möglich zu halten. Ausserdem soll der ökologische Ausgleich nicht zulasten von rechtskräftigen Bauzonen gehen.

Unter den kantonalen Projekten sind von der Pflicht zum ökologischen Ausgleich nur Strassenbauprojekte und Wasserbauprojekte betroffen, bei Wasserbauprojekten namentlich die Hochwasserschutzprojekte, wobei hier der ökologische Ausgleich in der Regel in die für die Hochwasserschutzmassnahmen erforderlichen Flächen integriert wird; Gewässer-Revitalisierungsprojekte sind an sich schon ökologische Massnahmen und erfordern keine Ausgleichsmassnahmen.

Innerhalb der Bauzonen kommt der ökologische Ausgleich lediglich bei Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen (UVP) Vorhaben, Arealüberbauungen und Gestaltungsplänen zur Anwendung, womit kantonale Projekte in der Regel nicht betroffen sind. Die praxisgemäss angewendeten Massnahmen wie beispielsweise die Begrünung von Flachdächern gehen ausserdem nicht zulasten der überbaubaren Fläche.

Gegenstand der Beantwortung ist demnach lediglich der ökologische Ausgleich bei Strassenbau- und Hochwasserschutzprojekten des Kantons.

Es gilt klar zu unterscheiden zwischen ökologischem Ausgleich und den im Begründungstext des Postulats ebenfalls angesprochenen Ersatz- oder Wiederherstellungsmassnahmen.

Zu den bundesrechtlichen Vorgaben für den ökologischen Ausgleich: Das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) verpflichtet gemäss Art. 18b Abs. 2 NHG die Kantone, in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung sind dabei zu berücksichtigen.

Gemäss Art. 15 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) bezweckt der ökologische Ausgleich insbesondere, isolierte Biotope miteinander zu verbinden, nötigenfalls auch durch Neuschaffung von Biotopen, die Artenvielfalt zu fördern, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung zu erreichen, Natur in den Siedlungsraum einzubinden und das Landschaftsbild zu beleben.

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Postulat ist zu erwähnen, dass in Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) bei den Zweckbestimmungen der Landwirtschaftszone ausdrücklich auch der ökologische Ausgleich aufgeführt wird. Ebenfalls angesprochen wird der ökologische Ausgleich im Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) im Zusammenhang mit den Strukturverbesserungen. Art. 88 Abs. 1 lit. b LwG nennt als Voraussetzung für die Unterstützung von umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen wie die Neuordnung des Grundeigentums, dass diese den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung fördern. Bei den Strukturverbesserungen handelt es sich jedoch nicht um kantonale Projekte.

Der ökologische Ausgleich ist ein Sammelbegriff für Massnahmen, die der Erhaltung und Wiederherstellung der Funktion der Lebensräume und ihrer Vernetzung vor allem in intensiv genutzten beziehungsweise dicht besiedelten Landschaften dienen. Damit sollen insbesondere Verluste kompensiert werden, die für sich alleine betrachtet geringfügig erscheinen (weshalb keine Ersatzmassnahmen angeordnet werden können), in ihrer Summe aber zu erheblichen ökologischen Defiziten führen können. Der ökologische Ausgleich soll Gebiete aufwerten, die intensiv genutzt werden und deshalb weniger naturnahe Flächen aufweisen, als für das Überleben der einheimischen Arten nötig sind. Der ökologische Ausgleich ist demnach nicht projekt-, sondern gebietsbezogen.

Zur Abgrenzung von Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen: Der ökologische Ausgleich darf nicht mit Ersatz- oder Wiederherstellungsmassnahmen verwechselt werden, die gemäss Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG bei Eingriffen in schutzwürdige Biotope nötig werden. Gemäss Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG hat der Verursacher, wenn sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt, für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen.

## **1. Kantonale Verpflichtung, für einen ausreichenden ökologischen Ausgleich zu sorgen**

Aus dem Vorgenannten ergibt sich eine Rechtspflicht für die Kantone, für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Der Auftrag gilt sowohl für die Landwirtschaftszone wie auch für das Siedlungsgebiet. Es ist Aufgabe der Kantone zu bestimmen, wie der ökologische Ausgleich bemessen und umgesetzt wird.

Der Kanton Aargau hat die Bestimmungen zum ökologischen Ausgleich 2007 mit dem neuen § 40a in das Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) aufgenommen. Gemäss § 40a BauG ist ökologischer Ausgleich durch die Bauherrschaft zu leisten für Bauten und Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt. Nicht abschliessend werden Infrastrukturanlagen, Eindolungen, Freizeitanlagen in Nichtbauzonen, Materialabbaustellen sowie landwirtschaftliche Aus-siedlungen genannt. Die Grösse der Ausgleichsfläche entspricht höchstens 15 % der Fläche, die durch das jeweilige Bauvorhaben verändert wird.

Für Strassenbauprojekte massgeblich ist § 95 Abs. 1<sup>bis</sup> BauG, der vorschreibt, dass für Strassenbauprojekte in Nichtbauzonen, welche die Landschaft wesentlich beeinträchtigen, ökologische Ausgleichsmassnahmen im Gesamtumfang von 3 % der Bausumme vorzusehen sind. Gemäss § 120 Abs. 3 BauG gelten für die Planung, Projektierung und Ausführung von baulichen Massnahmen an Gewässern die Bestimmungen für den Strassenbau sinngemäss.

Wie vorstehend ausgeführt, ist der Kanton als Bauherr praktisch nur bei Strassenbau- und Wasserbauprojekten, namentlich Hochwasserschutzprojekten, von der Pflicht zum ökologischen Ausgleich betroffen. Somit kommt bei diesen Projekten § 95 Abs. 1<sup>bis</sup> BauG zur Anwendung.

Grundsätzlich ist ökologischer Ausgleich dann geboten, wenn Gebiete intensiv genutzt werden und in der Folge nicht mehr genügend qualitativ geeignete Lebensräume vorhanden sind, um die Biodiversität längerfristig zu gewährleisten.

Art. 18b NHG wurde gemäss Botschaft über die Volksinitiative "zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative" und zur Revision der Bestimmungen über den Biotopschutz im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 11. September 1985<sup>1</sup> in das NHG eingefügt, weil schon damals offensichtlich war, dass aufgrund des Rückgangs der Artenvielfalt weitere Instrumente und Massnahmen erforderlich sind, um das Gebot von Art. 18 Abs. 1 NHG zu erfüllen, nämlich dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume und durch andere Massnahmen entgegenzuwirken.

Seit den 1980er-Jahren gab es zwar punktuelle Erfolge für die Erhaltung der einheimischen Artenvielfalt. Insgesamt ist die Entwicklung der einheimischen Arten und ihrer Lebensräume in der Schweiz jedoch besorgniserregend. Der Handlungsbedarf zur langfristigen Erhaltung der Biodiversität ist nach wie vor sehr hoch. Gemäss dem 5. Nationalbericht des Bundes zuhanden der Biodiversitätskonvention<sup>2</sup> sind ein Drittel aller Arten und die Hälfte aller Lebensräume in der Schweiz gefährdet oder vom Verschwinden bedroht. Die Biodiversität ist mit ihren vielfältigen Ökosystemleistungen auch Lebensgrundlage für den Menschen. Aufgrund der akuten Gefährdung der Biodiversität hat der Bundesrat 2012 die Strategie Biodiversität Schweiz verabschiedet.

Der Kanton Aargau überwacht seit 1996 die Entwicklung der Artenvielfalt mit dem Programm LANAG<sup>3</sup>. Die Entwicklung der Artenvielfalt im Landwirtschaftsgebiet stagniert seit 2010 beziehungsweise hat tendenziell abgenommen. Gleichzeitig nimmt die Nutzungsintensität im Kanton Aargau aufgrund des Bevölkerungswachstums, entsprechender Wohn- und Infrastrukturbauten sowie Verkehr und Naherholung stark zu. So konstatiert der vierte Bericht nachhaltige Entwicklung im Kanton Aargau denn auch, dass den schleichenden Veränderungen, welche sich aus der Summe vertretbarer Einzeleingriffe ergeben, verstärkt Beachtung zu schenken ist<sup>4</sup>.

Eine Reduktion der bisherigen ökologischen Ausgleichsmassnahmen lässt sich fachlich in keiner Weise rechtfertigen.

## 2. Schonung von Fruchtfolgeflächen

Die Kantone sind gemäss Raumplanungsverordnung (RPV) verpflichtet, die Fruchtfolgeflächen im Zuge der Richtplanung festzustellen. Der Bund legt im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone fest. Die Kantone müssen sicherstellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang dauernd erhalten bleibt. Bei der Bestimmung der Fruchtfolgeflächen sind gemäss Art. 26 RPV die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> BBI 1985 II 1445

<sup>2</sup> Bundesamt für Umwelt (Hrsg.) 2014: Biodiversität in der Schweiz. Kurzfassung des 5. Nationalberichts zuhanden der Biodiversitätskonvention, Bundesamt für Umwelt, Bern

<sup>3</sup> LANAG bedeutet "Langfristüberwachung der Artenvielfalt in der normal genutzten Landschaft des Kantons Aargau"

<sup>4</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau (Hrsg.) 2016: Nachhaltige Entwicklung im Kanton Aargau, Kapitel 4.3, Seite 51

Im Kanton Aargau liegt der Bestand der Fruchtfolgeflächen aktuell noch mindestens 466 ha über dem Anteil von 40'000 ha, den er zum Mindestumfang beizutragen hat.

Gemäss den ergänzenden Informationen des Bundes vom 30. Januar 2018 betreffend den Sachplan Fruchtfolgeflächen<sup>5</sup> gingen zwischen 1985 und 2009 43,9 % der Verluste von Ackerland auf das Konto von neuen Siedlungsflächen. Der Rest wurde überwiegend in andere Landwirtschaftsflächen umgewandelt, insbesondere Heimweiden. Der Anteil, der zu Wald, Gehölzen oder übrigen Naturräumen wurde, ist äusserst gering.

Mit der Revision RPG 1 wurden insbesondere die Anforderungen an die Einzonungen von Fruchtfolgeflächen verschärft. Ausserhalb des Baugebiets ist der Schutz der Fruchtfolgeflächen jedoch weiterhin löchrig. Gemäss Art. 16a RPG dürfen in der Landwirtschaftszone nebst Bauten und Anlagen, die zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung nötig sind auch solche zur Gewinnung von Energie aus Biomasse, Kompostanlagen, Bauten und Anlagen die der inneren Aufstockung der Betriebe dienen sowie solche für die überwiegend bodenunabhängig produzierende Landwirtschaft erstellt werden. Weiter lässt Art. 24 RPG auch die Erstellung neuer zonenwidriger Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone zu, sofern ihr Zweck einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Standortgebundenheit) und sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Insgesamt muss konstatiert werden, dass Massnahmen für den ökologischen Ausgleich für sich alleine betrachtet, aber insbesondere auch im Vergleich mit anderen Nutzungen hinsichtlich der Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen schon rein quantitativ kein nennenswerter Faktor sind. Kommt dazu, dass ein grosser Teil der Massnahmen für den ökologischen Ausgleich (Extensivwiesen, Feldobstbäume, Hecken) so angelegt ist, dass im Fall eines Versorgungsengpasses der Bevölkerung innert nützlicher Frist eine Rückführung in Ackerflächen möglich wäre. Entsprechend folgt aus dem Anlegen einer ökologischen Ausgleichsmassnahme nicht zwingend der Ausschluss aus den Fruchtfolgeflächen. Diesem Umstand trägt auch die Revision der Gewässerschutzverordnung (GschV) vom 22. März 2017 Rechnung, wonach die in Art. 36a Abs. 3 des Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) enthaltene Kompensationspflicht für Fruchtfolgeflächen konkretisiert und abgeschwächt wurde. Gemäss Art. 41c<sup>bis</sup> Abs. 1 GschV sind die Fruchtfolgeflächen im Gewässerraum zwar separat nachzuweisen, sie können aber weiterhin an den kantonalen Fruchtfolgeflächen-Mindestumfang angerechnet werden. Die Kompensationspflicht tritt demnach nur und erst ein, wenn die Fruchtfolgeflächen im Gewässerraum für bauliche Massnahmen des Hochwasserschutzes oder der Revitalisierung effektiv beansprucht werden.

### **3. Massvoller Vollzug des ökologischen Ausgleichs bei Projekten des Kantons Aargau**

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Schonung der Fruchtfolgeflächen bei der Interessenabwägung angemessen berücksichtigt werden muss und dass der Kanton bei seinen eigenen Projekten hierin eine Vorbildfunktion hat.

Schon heute wird diesem Erfordernis mit einem massvollen Vollzug Rechnung getragen. So werden beispielsweise bei Strassenbauprojekten effektiv nur jene Teile der Bausumme als Berechnungsbasis beigezogen, die auch tatsächlich ausserhalb des Baugebiets liegen und die Landschaft erheblich beeinträchtigen. Bei Hochwasserschutzprojekten können die ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Regel vollständig in die für den Hochwasserschutz erforderlichen Flächen wie beispielsweise Dämme oder Überflutungsräume integriert werden, beanspruchen also keine zusätzlichen Flächen.

---

<sup>5</sup> [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) 2018: Faktenblätter: ergänzende Informationen betreffend Sachplan Fruchtfolgeflächen. Zusammenstellung Bundesamt für Landwirtschaft und Bundesamt für Raumentwicklung

#### **4. Fazit**

Alle Akteure sind aufgerufen, das Kulturland und insbesondere die Fruchtfolgeflächen bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu schonen. Beim Vollzug des ökologischen Ausgleichs im Rahmen von Projekten des Kantons wird dieser Erfordernis schon heute Rechnung getragen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'541.–.

**Regierungsrat Aargau**