

Regierungsratsbeschluss

vom 29. Oktober 2019

Nr. 2019/1663
KR.Nr. A 0088/2019 (BJD)

Auftrag Edgar Kupper (CVP, Laupersdorf): Kompensationspflicht bei Fruchtfolgeflächenverbrauch Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Kompensationspflicht betreffend Verbrauch von Fruchtfolgeflächen einzuführen.

2. Begründung

Gemäss Erläuterungsbericht Sachplan Fruchtfolgeflächen, Anhörung Dezember 2018, Bundesamt für Raumentwicklung, existieren bereits in 11 Kantonen Kompensationsregelungen, wenn durch bauliche oder andere Massnahmen Fruchtfolgeflächen (FFF) verloren gehen. Diese Kompensationsregelungen basieren entweder auf dem kant. Richtplan, dem kant. Baugesetz oder sind in der kant. Planungs- und Bauverordnung geregelt. Die Kompensationspflicht FFF wird in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Sie reicht vom Verbot für Neueinzonungen von FFF (UR), über eine Kompensation ab 5000 m² FFF (ZH) oder einer Kompensation ab 300 m² (BE) bis hin zum Grundsatz der vollständigen Kompensation aller verbrauchten FFF (VS, NE, SH, GL, NW). In der neusten Ausgabe Richtplan Kt. Solothurn 10/2018 sind zwar Planungsgrundsätze und Planungsaufträge enthalten, aber es fehlen konkrete Umsetzungsvorgaben. Im RRB Nr. 2017/1563 vom 12. Sept. 2017, Interpellation „Fruchtfolgeflächenvernichtung im Schachen Deitingen“ weist der Regierungsrat zwar darauf hin, dass der Kt. Solothurn einen Bestand von 16883 ha FFF ausweist (Stand 31.12.2016) und dass das im Sachplan FFF vom Bund verlangte Mindestkontingent 16200 ha beträgt. Es wird aber keine Aussage darüber gemacht, ob diese verlangte Fläche im Kanton Solothurn auch in qualitativer Hinsicht sichergestellt ist. Gemäss RRB Nr. 2017/1767 vom 23. Oktober 2017 zur Interpellation „Ersatzaufforstungen KEBAG“ gingen zwischen den Jahren 1979/85 und 2004/09 im Kt. Solothurn pro Jahr 100 ha Landwirtschaftsfläche verloren, dies fast vollständig aufgrund der Siedlungsentwicklung. Die verbleibende Reserve von 683 ha FFF, welche der Kt. Solothurn per Ende 2016 noch aufweist, wird bei gleichbleibender Bautätigkeit und unter Annahme, dass dafür FFF verwendet wird, im Jahre 2023 aufgebraucht sein. Aus diesem Grund ist es dringend nötig, dass der Kanton Solothurn eine Regelung bezüglich Kompensationspflicht rasch erarbeitet und diese umsetzt. Idealerweise sollen Bauvorhaben ab einem gewissen Flächenbedarf in bestehenden Bauzonen, Ausscheidungen von neuen Bauzonen ab einer gewissen Fläche und Bauvorhaben ausserhalb des Baugebietes ab einem gewissen Flächenbedarf zu einer Kompensation verpflichtet werden, wenn dabei FFF verbraucht wird. Allenfalls kann auch ein Pool von Kompensationsflächen geschaffen werden, welcher bei kleinerem Flächenverbrauch FFF zur Verfügung steht.

Der Verbrauch von FFF ist mit einer Zerstörung des Bodens und dem Verlust der FFF-Qualität verbunden. FFF heute nicht zu kompensieren bedeutet, dass die Flexibilität für künftige Generationen massiv eingeschränkt wird. Ein weiterer Anreiz zu kompensieren liefert zudem die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen vom 4. Dezember 2015 (VVEA; SR 814.600). Gemäss Artikel 18 derselben ist abgetragener Ober- und Unterboden möglichst

vollständig zu verwerten. Gemäss Sachplan FFF müssen Kantone jene Flächen bezeichnen, welche für eine Aufwertung oder eine Rekultivierung in Frage kommen. Idealerweise wird das bei Bauvorhaben anfallende Bodenmaterial zur Aufwertung oder Rekultivierung von Böden zu FFF verwendet.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Als Fruchtfolgeflächen (FFF) wird das qualitativ bestgeeignete ackerfähige Kulturland bezeichnet. FFF umfassen vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen. Sie werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1). Die Kantone sorgen dafür, dass die FFF den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Art. 30 Abs. 1 RPV). Weiter ist in der RPV (Art. 26 Abs. 3) festgehalten, dass ein Mindestumfang an FFF benötigt wird, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann. Dazu hat der Bund im Sachplan FFF einen schweizweiten Mindestumfang festgelegt und jedem Kanton den zu erbringenden Anteil zugewiesen. Für den Kanton Solothurn beträgt das Mindestkontingent 16'200 ha, das er jederzeit zu garantieren hat. Damit die Kantone über den Umfang und die Lage der FFF Kenntnis haben, müssen sie die FFF erheben (Art. 28 Abs. 1 RPV). Der Kanton Solothurn hat die FFF zwischen 2012 und 2016 nach der Vollzugshilfe FFF des Bundesamts für Raumentwicklung neu erhoben. Bei der Inventarisierung wurden die Qualität der FFF beurteilt und die Flächen hinsichtlich ihrer Bodenfruchtbarkeit in „geeignete FFF“ und „bedingt geeignete FFF“ eingeteilt. Das Inventar des Kantons Solothurn weist - mit Stand vom 31. Dezember 2016 - 16'883 ha FFF aus. Die Kategorie der „bedingt geeigneten FFF“ wird zu 50% dem Inventar angerechnet; diese Flächen machen knapp 14% der FFF aus. Die FFF des Kantons Solothurn sind grundsätzlich den Landwirtschaftszonen zugeteilt; das Inventar weist keine FFF in Bauzonen aus. Von den bestehenden rund 470 ha Reservezonen weisen etwa 319 ha die Qualität von FFF auf. Diese werden dem Inventar nicht angerechnet, solange die Frage der Zuweisung zum Landwirtschafts- oder Siedlungsgebiet nicht im konkreten Einzelfall, d.h. einer Ortsplanungsrevision, geklärt ist.

Im Richtplan des Kantons Solothurn ist im Beschluss L-1.2.1 festgehalten, dass Kanton und Gemeinden die Bestrebungen des Bundes zur Sicherung und langfristigen Erhaltung der FFF unterstützen. Sie schonen die FFF und messen ihnen bei der Interessenabwägung einen hohen Stellenwert bei. Bei allen raumwirksamen Tätigkeiten ist deshalb zu prüfen, ob ein überwiegendes Interesse zur Beanspruchung von FFF besteht bzw. ob landwirtschaftlich weniger gut geeignete Böden für ein Vorhaben genutzt werden können. Auch muss geprüft werden, ob Böden mit einer geringeren Nutzungseignung zu FFF aufgewertet werden können. Für Einzonungen von FFF ist in der Raumplanungsverordnung des Bundes festgehalten, dass diese nur eingezont werden können, wenn ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht erreicht werden kann und zudem sichergestellt wird, dass die beanspruchten Flächen optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV). Die Hürde für eine Einzonung liegt damit künftig sehr hoch; dies bestätigt auch der Bundesgerichtsentscheid im Fall der jurassischen Gemeinde Develier (1C_494/2016 vom 26. November 2018). Eine Kompensationspflicht gemäss Vorgaben des Sachplans FFF besteht aufgrund der rechtlichen Vorgaben des Bundes auch, wenn FFF im Gewässerraum für bauliche Massnahmen des Hochwasserschutzes oder der Revitalisierung effektiv beansprucht werden (Art. 41c^{bis} Abs. 2 Gewässerschutzverordnung, GSchV; SR 814.201). Die Kompensation von FFF muss allerdings nicht zwingend zusammen mit dem jeweiligen Projekt erfolgen (vgl. Bundesgerichtsentscheid 1C_130/2017 vom 19. November 2018). Eine weitere Vorgabe des Bundes, welche eine Kompensation unterstützt, ist in der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) zu finden: Danach ist abgetragener Ober- und Unterboden möglichst vollständig zu verwerten (Art. 18 Abs. 1 VVEA).

Der Bund will die FFF stärken und hat dazu den entsprechenden Sachplan überarbeitet: Im Anhörungsentwurf vom Dezember 2018 ist festgehalten, dass der Verbrauch von FFF für Zwecke

jeglicher Art, d.h. landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Natur, zu minimieren sei. Nach Möglichkeit sollte jeder Verbrauch kompensiert werden. Eine Kompensationspflicht wäre aus Sicht des Bundes zwingend, wenn das kantonale Mindestkontingent andernfalls nicht mehr eingehalten werden könnte. Ausserdem müssten die Kantone jene Böden bezeichnen, welche für eine Aufwertung oder Rekultivierung in Frage kommen. Der Kanton Solothurn ist daran, ein Inventar solcher Böden zu erstellen.

Der Regierungsrat hat in jüngster Zeit mit der Genehmigung zweier Planungen, welche den FFF-Verbrauch kompensieren, gezeigt, dass er sich konsequent für einen sorgsamen Umgang mit FFF einsetzt. Bei den beiden Planungen handelt es sich einerseits um den Gestaltungsplan Cutohof Küttigkofen, Buchegg (RRB Nr. 2019/301 vom 26. Februar 2019). Dort führt die Verlegung der Reitanlage zu einer Inanspruchnahme von FFF im Umfang von 3'750 m². Diese Fläche ist vollständig zu kompensieren, indem im Baubewilligungsverfahren Böden mit geringerer Nutzungseignung aufgewertet werden. Als weiteres Beispiel ist der Kantonale Erschliessungs- und Gestaltungsplan „6-Streifen-Ausbau N01, Luterbach – Härkingen: Kompensation Fruchtfolgeflächen FFF“ zu nennen (RRB Nr. 2019/923 vom 11. Juni 2019). Mit dieser Planung werden in den Gemeinden Deitingen, Flumenthal, Härkingen und Neuendorf Aufwertungsflächen im Umfang von rund 27 ha gesichert. Diese sind in erster Linie für die Kompensation der mit dem 6-Streifen-Ausbau zwischen Luterbach und Härkingen beanspruchten FFF vorgesehen. Aufgrund der Grösse der ausgewiesenen Flächen bietet sich die Möglichkeit, bei weiteren Projekten FFF zu kompensieren.

Der beste Schutz von FFF besteht allerdings weiterhin darin, diese gar nicht für andere Zwecke zu beanspruchen. Die Gemeinden sind gemäss Planungsauftrag S-1.1.15 des kantonalen Richtplans aufgefordert, in der Ortsplanung die Reservezonen zu überprüfen. Diese sind in der Regel der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Damit bietet sich die Chance, auch den überwiegenden Teil dieser rund 319 ha Böden mit Fruchtfolgeflächenqualität langfristig zu sichern und dem Inventar anzurechnen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass auch künftig Bauten und Infrastrukturen FFF beanspruchen werden. Er beabsichtigt deshalb, im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens für den sorgsamen Umgang und die Kompensation von FFF Regelungen zu erarbeiten. Grundlage dazu bilden die oben genannten Vorgaben aus Verordnungen des Bundes, Sachplan FFF und kantonalem Richtplan sowie die Erfahrungen aus den beiden vorgenannten Planungen. In erster Linie gilt es, die Beanspruchung von FFF zu minimieren, indem bei einem Vorhaben, das FFF beansprucht, mit einer umfassenden Interessenabwägung und mit Prüfung von Alternativen der Standortnachweis erbracht und eine optimale Nutzung der Flächen sichergestellt wird. Sodann ist eine Kompensation insbesondere auf Flächen ab einer gewissen Grösse umzusetzen, d.h. bei allen kantonalen Planungen bzw. Planungen, die der Kanton genehmigt. Für die konkrete Festlegung wird auf die Erfahrung anderer Kantone abgestützt. Als Kompensation sind in erster Linie Massnahmen zur Aufwertung von anthropogen beeinträchtigten Böden, die nicht im Inventar der FFF aufgenommen sind, und von „bedingt geeigneten FFF“ vorgesehen, aber auch andere Massnahmen zur Bodenverbesserung - wie beispielsweise Drainagesanierungen - sind denkbar. Als Grundlage für die Bodenaufwertung dient das vom Kanton erstellte Inventar. Geeignete Flächen sollen bereits frühzeitig planerisch sichergestellt werden. Ein weiterer unabdingbarer Inhalt der Regelungen ist die Festlegung der Verfahren und Zuständigkeiten.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Fruchtfolgeflächen in ihrer Gesamtheit zu schonen, ihre Beanspruchung zu minimieren und Regelungen für die Kompensation zu erlassen, die Zuständigkeiten und Vorgehen aufzeigen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung (2)
Hochbauamt
Amt für Verkehr und Tiefbau
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat