

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Juni 2023

Nr. 2023/1009

KR.Nr. A 0031/2023 (BJD)

Auftrag Philipp Heri (SP, Gerlafingen): Ergänzung der Kantonalen Bauverordnung (KBV) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

In der aktuell laufenden Revision der Kantonalen Bauverordnung sollen die «Empfehlungen für Musterbestimmungen für Kantone und Gemeinden zu Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet»¹⁾ konsequent angewendet werden. Zudem soll folgender Abschnitt hinzugefügt werden:

§ 63

³Die Aussenräume sind so zu gestalten und zu pflegen, dass angemessene Grünflächen von ökologischer Qualität entstehen. Es sind standortheimische Pflanzen zu verwenden. Neupflanzungen von invasiven Neophyten nach kantonaler Strategie (Verbotsliste, Schwarze Liste und Beobachtungsliste) sind nicht zulässig. Das Anlegen von Stein- und Schottergärten, die keinen ökologischen Nutzen haben, ist verboten.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die ökologisch qualitätsvolle Begrünung der Aussenräume, insbesondere im Siedlungsgebiet, sind zentral für die Biodiversität und die Landschaftsqualität. Um in diesem Bereich einen Schritt vorwärts machen zu können, müssen auf allen Ebenen Beiträge geleistet werden. Der Bundesrat hat in der Strategie Biodiversität Schweiz (BAFU 2012) und im behördenverbindlichen Landschaftskonzept Schweiz (BAFU 2020) der Siedlungsnatur eine hohe Priorität eingeräumt. Darauf basierend sind 2022 die oben beschriebenen Musterbestimmungen entstanden. Der Kanton hat einen ersten Schritt im Richtplan umgesetzt. Nun soll in einem weiteren Schritt die Kantonale Bauverordnung (KBV) ergänzt werden (beispielsweise Auslösung und Kostentragung, Umsetzung und Umfang, Ersatzabgabe).

Invasive Neophyten sind Problempflanzen, die der einheimischen Flora und Fauna schaden, gehören deshalb verboten.

Die vollkommen vegetationsfreien Schotterflächen sind als vermeintlich pflegeleichte Umgebungsgestaltung in Wohnquartieren auch im Kanton Solothurn in Mode gekommen.

In der Studie «Schottergärten und Landschaft» der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz vom Februar 2017 werden zahlreiche Nachteile solcher Schottergärten aufgezählt, wie negative Auswirkungen auf das Mikroklima, Versiegelung und Verarmung des Bodens oder Verkümmern des Bodenlebens. Ausserdem werden in vielen solchen Gärten Kunststofffolien in den Boden einge-

¹⁾ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfodaten/empfehlungen_fuer_musterbestimmungen.pdf.download.pdf/BAFU-Musterbestimmungen_BD_D.pdf.

bracht und/oder der Schotter wird mittels fortwährendem Einsatz von Herbiziden vegetationsfrei gehalten. Nicht selten werden Schottergärten auch beleuchtet, was unnötige Lichtemissionen generiert. Diese haben nachweislich negative Effekte, vor allem auf Insekten. Je nach Ausmass und Ausprägung beeinträchtigen Schottergärten ausserdem die ästhetische Siedlungsqualität. Das Anliegen, solche Schottergärten bereits auf kantonaler Stufe zu verbieten, ist somit aus ökologischer und ästhetischer Sicht berechtigt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Vorstoss lässt sich in drei Anliegen unterteilen, wobei einer verfahrenstechnischer und zwei inhaltlicher Natur sind. In verfahrenstechnischer Hinsicht wird verlangt, die materiellen Änderungen in die aktuelle Revision der Kantonalen Bauverordnung (KBV; BGS 711.61) zu integrieren. Da die entsprechende Gesetzesvorlage bereits weit fortgeschritten und es angezeigt ist, politische Aufträge im ordentlichen Verfahren abzuhandeln, fällt eine allfällige Integration in die aktuelle Gesetzgebungsrevision ausser Betracht.

In materieller Hinsicht lassen sich dem Vorstoss zwei Anliegen entnehmen. Zum einen soll die Neupflanzung von invasiven Neophyten nach kantonalen Strategie sowie das Anlegen von Stein- und Schottergärten, die keinen ökologischen Nutzen haben, verboten werden. Dies soll mit einer Anpassung der Kantonalen Bauverordnung geschehen. Zum anderen sollen die Musterbestimmungen des Bundesamts für Umwelt (BAFU) «Empfehlungen für Musterbestimmungen für Kantone und Gemeinden zu Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet» konsequent angewendet werden.

Was die Neophyten anbelangt, so ist deren Einfuhr, Verkauf, Anpflanzung und dergleichen zu einem Teil bereits von Bundesrechts wegen verboten. Artikel 15 Absatz 2 der Freisetzungsverordnung (FrSV; SR 814.911) sowie dem dazugehörigen Anhang kann entnommen werden, welche Neophyten von ebendiesem Verbot betroffen sind. Dazu gehören insbesondere Ambrosia, Riesenbärenklau und Amerikanische Goldruten. Nicht unter das Verbot fallen beispielsweise Sommerflieder und Kirschlorbeer. Hierzu ist anzumerken, dass der Bund die FrSV gegenwärtig überarbeitet. Der Regierungsrat hat im entsprechenden Vernehmlassungsverfahren mit Beschluss Nr. 2023/390 vom 14. März 2023 die entsprechenden Anpassungen unterstützt. Mit der Revision der Verordnung wird zum einen ein Verkaufsverbot (Inverkehrbringen) für gewisse invasive gebietsfremde Organismen normiert, zum anderen wird das Umgangsverbot erweitert. Es bietet sich an, das nationale Problem auf nationaler Ebene zu bekämpfen und keine kantonalrechtlichen Normen hierzu zu schaffen. Vielmehr soll der Fokus des kantonalen Handelns gemäss dem Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2013/436 vom 12. März 2013 auf der Prävention und der engen Zusammenarbeit mit allen Akteuren im Kanton und in den Gemeinden liegen.

Was die Stein- und Schottergärten anbelangt, so finden sich in der KBV keine entsprechenden Verbotsnormen. Es ist einzig geregelt, unter welchen Umständen Stein- und Schottergärten an die Grünflächenziffer angerechnet werden. Hierbei ist der kantonale Gesetzgeber an die Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB; BGS 711.64) gebunden, wonach minimal begrünte Steingärten an die Grünflächenziffer angerechnet werden (vgl. Baukonferenzen 2022, S. 11 f.). Es wäre weder für den Kanton noch die Gemeinden zulässig, von dieser Begriffsdefinition abzuweichen.

Was die Gemeinden jedoch tun können - und was auch regelmässig gemacht wird -, ist das Anlegen von Stein- und Schottergärten (sowie das Anpflanzen von Neophyten) einzuschränken oder gänzlich zu verbieten. Als Beispiele dienen die entsprechenden Bestimmungen der Einwohnergemeinde Rechterswil («Die Grünflächen sind mit standortheimischen Bäumen und Sträuchern zu bepflanzen. Stein- und Schottergärten sind nicht zulässig. Das Anpflanzen von invasiven Neophyten ist verboten [...]»), der Einwohnergemeinde Langendorf («Einfriedungen mit Neophyten

[Hecken z.B. aus Kirschlorbeer, Sommerflieder, Forsythien etc.] sind nicht erlaubt. [...] Steingärten [Schottergärten], die keinen ökologischen Nutzen haben, sind nicht erlaubt.») sowie der Einwohnergemeinde Gerlafingen («[...] Neupflanzungen von Neophyten, sowie von invasiven Neophyten nach kantonaler Strategie [...] sind nicht zulässig. Steingärten und Schottergärten sind zu bepflanzen und die Versickerung von Wasser ist sicher zu stellen»). Andere Einwohnergemeinden wiederum verzichten darauf, entsprechende Bestimmungen zu normieren. Weiter wäre es auch denkbar, einen prozentualen Anteil an Stein- und Schottergärten, gemessen an der anrechenbaren Grundstücksfläche, zu verbieten.

Aus dem Vorgenannten wird ersichtlich, dass sich die Gemeinden ihrer Möglichkeit zur Normierung eines Verbots zum Anlegen von Stein- und Schottergärten durchaus bewusst sind und diese auch differenziert wahrgenommen wird. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, wie entsprechende Regelungen ausgestaltet werden können. Es ist denn auch im Lichte der Gemeindeautonomie sachgerecht, diese Regelung den Gemeinden zu überlassen. Aufgrund der kommunal unterschiedlich ausgestalteten Bedürfnisse ist es nicht angezeigt, eine einheitliche Vorgabe den Gemeinden mittels dem kantonalen Recht aufzuzwingen. In diesem Punkt ist dem Auftrag deshalb nicht zu folgen.

In einem weiteren Punkt verlangt der Vorstoss, die vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) erarbeiteten «Empfehlungen für Musterbestimmungen für Kantone und Gemeinden zu Biodiversität und Landschaftsqualität im Siedlungsgebiet» sollten konsequent angewendet werden. Das vorzitierte Dokument sieht über fünf Seiten hinweg Musterbestimmungen zum ökologischen Ausgleich für Kantone und über weitere elf Seiten hinweg Musterbestimmungen zum ökologischen Ausgleich für Gemeinden vor. Nachfolgend ist auf die Musterbestimmungen für die Kantone einzugehen:

- Auftrag, Zweck und Massnahmen: Die entsprechenden Musterbestimmungen sind im Kanton Solothurn im Richtplan umgesetzt (L-3.2). Darin ist im Sinne der Gemeindeautonomie festgehalten, dass ausserhalb der kantonalen Schwerpunktgebiete die Verantwortung in erster Linie bei den Gemeinden und Regionen liegt.
- Auflösung und Kostentragung: Die entsprechenden Musterbestimmungen sehen vor, dass bei regulären Bauvorhaben zwingend ökologische Ausgleichsmassnahmen zu leisten sind. Im selben Kapitel wird festgehalten, dass die Grundeigentümer-schaft die Kosten dafür zu tragen und auch für den Unterhalt zu sorgen hat (Ausnahmen vorbehalten).
- Umsetzung und Umfang: Die entsprechenden Musterbestimmungen enthalten Verpflichtungen für die Gemeinden zur Umsetzung der vorgenannten Ausgleichsmassnahmen in ihren Nutzungsplänen, zur Normierung von Einordnungsvorschriften und vielem Weiteren mehr.
- Ersatzabgabe: Die entsprechenden Musterbestimmungen sehen die Schaffung einer Ersatzabgabe pro m² nicht geschaffener ökologischer Ausgleichsfläche vor.

Wie im Dokument des Bundesamts für Umwelt zu Recht festgehalten ist, steht es den Gemeinden offen, sich auch ohne kantonale Ausführungsbestimmungen zum ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet direkt auf die Gesetzgebung des Bundes zu beziehen.

Die Vorkehrungen und Massnahmen, welche der Kanton selbst zum Schutz der Biodiversität trifft, wurden erst kürzlich im RRB Nr. 2023/333 vom 7. März 2023 (Interpellation Thomas Lüthi [glp, Hägendorf]: Genügend Fläche für die Biodiversität im Kanton Solothurn) ausführlich dargestellt. Im entsprechenden Regierungsratsbeschluss wird erläutert, dass das auf Freiwilligkeit mit angemessenen Abgeltungen naturschützerischer Zusatzleistungen basierende «Solothurner Modell» seit Jahrzehnten etabliert ist.

Würde dem vorliegenden Auftrag Folge gegeben werden und die entsprechenden Bestimmungen auf kantonaler Ebene normiert, so würde das die Gemeinden in Zugzwang setzen. Sie würden verpflichtet, (idealerweise) im Rahmen ihrer Ortsplanung die entsprechenden kommunalen Bestimmungen zu normieren und im Baubewilligungsverfahren auch umzusetzen. Den Gemeinden würden damit sowohl in den Ortsplanungen wie auch in ihrer Funktion als kommunale Baubehörde zusätzliche Aufgaben seitens des Kantons aufgebürdet. Dies ist abzulehnen. Der Regierungsrat hat im RRB Nr. 2023/385 vom 14. März 2023 (Auftrag Martin Rufer [FDP.Die Liberalen, Lüsslingen]: Entlastungs- und Vereinfachungsprogramm für die Raumplanung) festgehalten, dass die Anforderungen an die Gemeinden in der Vergangenheit auf Grund der Gesetzgebung stetig gestiegen sind. Eine weitere vom Kanton geschaffene Vorschrift würde diesem Problem nicht etwa Abhilfe schaffen, sondern dieses zusätzlich verschärfen. Vielmehr sind die Gemeinden in ihrer Gemeindeautonomie frei, entsprechende Vorschriften zur Biodiversität gestützt auf Bundesrecht zu erlassen. Vor diesem Hintergrund ist dem Auftrag auch in diesem Punkt keine Folge zu leisten.

Der Fokus und die Aufgabe des Kantons sollen vielmehr auf die Unterstützung der Gemeinden bei ihrer Förderung der Biodiversität im Siedlungsgebiet liegen, basierend auf freiwilligen Massnahmen ebendieser Gemeinden. Es kann hierzu auf die Beantwortung des parallelen Vorstosses Auftrag Philipp Heri (SP, Gerlafingen): Schaffung eines Förderprogramms für mehr Biodiversität in den Gemeinden verwiesen werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (vs)
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat