

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Juni 2018

Nr. 2018/970

KR.Nr. A 0030/2018 (BJD)

Auftrag überparteilich: Ressourcenschonender Umgang mit Boden mit Vorbildfunktion des Kantons (31.01.2018) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass der Kanton bei seinen Bauprojekten im Hoch- und im Tiefbau konsequent Projekte bevorzugt, welche in Bezug auf den Bodenverbrauch optimiert sind. Dabei sollen folgende Prämissen gelten:

1. Vor der Realisierung von Neubauprojekten auf der grünen Wiese soll geprüft werden, ob nicht durch die Umnutzung bestehender Bauten oder der Ersatz von bestehenden Bauten, die für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand notwendigen Bauwerke erstellt werden können.
2. Tiefbauprojekte sind konsequent auf einen minimalen Flächenverbrauch auszurichten.
3. Der Kanton soll auch bei Bauvorhaben des Bundes darauf hinwirken, dass durch Schonung der nicht erneuerbaren Ressource Boden eine hohe Priorität eingeräumt wird.
4. Bei bodenverbrauchenden Projekten sind Kompensationsmassnahmen vorzusehen. Als Kompensationsmassnahmen gelten Überführung von Bauland in Landwirtschaftsland, Rekultivierung von nicht mehr benötigten Arealen, qualitative Verbesserung von Böden.

2. Begründung

Die öffentliche Hand ist beim Bodenverbrauch in der Schweiz ein wichtiger Akteur. Neue Verkehrsinfrastrukturanlagen werden fast ausschliesslich von der öffentlichen Hand ausgeführt. Auch bei Hochbauten ist der Flächenbedarf für Anlagen der öffentlichen Hand erheblich, wie z.B. das neue Untersuchungsgefängnis, Schwerverkehrszentren. Die neuen Aufgaben werden meist in Neubauten auf der grünen Wiese realisiert.

Zur Schonung der nicht erneuerbaren Ressource Boden ist es angezeigt, dass zuerst bestehende überbaute Flächen genutzt werden. Es gibt vielerorts ungenutzte Industrieareale, Gewerbeflächen oder auch Wohngebiete, die nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen und nicht mehr oder nur ungenügend genutzt werden.

In verschiedenen Vorstössen wurde in den letzten 10-15 Jahren immer wieder verlangt, dass brachliegende Flächen in der Bauzone in erster Priorität einer neuen effizienten Nutzung zugeführt werden sollen. Was für die Wirtschaft gilt, soll auch für die öffentliche Hand Gültigkeit haben. Vor dem Neubau auf der grünen Wiese soll geprüft werden, ob bestehende Überbauungen oder Industriebrachen für diese Aufgaben genutzt werden können. Gerade beim Recycling

von nicht mehr benötigten Industriearealen kann die öffentliche Hand bei der Realisierung der Bauvorhaben eine Vorbildfunktion übernehmen.

Auch bei Verkehrsinfrastrukturprojekten besteht sicher ein Optimierungsbedarf in Bezug auf eine flächenschonende Bauweise. Mit der Verpflichtung der öffentlichen Hand, bei sämtlichen Bauvorhaben zu prüfen, ob flächenschonendere Varianten möglich sind oder eben Varianten, bei welchen bestehende, bereits überbaute Flächen genutzt werden, soll sichergestellt werden, dass die öffentliche Hand ihrer Verpflichtung gegenüber der kommenden Generation nachkommt und nur so viel Boden verbraucht, wie für die Erfüllung der Bedürfnisse unbedingt notwendig ist.

Neben der Erhaltung des für die Landwirtschaft sehr wichtigen Kulturlandes geht es bei der bodenschonenden Bauweise auch darum, den kommenden Generationen die gleichen Möglichkeiten zu ermöglichen, wie wir sie heute haben. Es muss Fläche zur Verfügung stehen, über welche die kommenden Generationen entscheiden können, ob sie überbaut werden oder wie sie genutzt werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeine Bemerkungen

3.1.1 Raumplanerische Interessenabwägung

Die Verpflichtung, die Ressource Boden zweckmässig und haushälterisch zu nutzen, ergibt sich aus dem Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 75 BV; SR 101). Diese wird mit den Instrumenten der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes (RPG; SR 700) und im Kanton Solothurn mit der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung (PBG; BGS 711.1) umgesetzt. Die Instrumente der Nutzungsplanung regeln sowohl die private wie auch die öffentliche Nutzung des Bodens.

Die Begriffe der «Zweckmässigkeit» und des «haushälterischen Umgangs» des Bodens lassen sich nicht eindeutig definieren. Sie sind im jeweiligen Kontext, im Rahmen der Abwägung zu anderen Interessen, zu deuten. Dieser Kontext weist nicht nur örtliche und sachliche Komponenten auf, sondern auch zeitliche. So wird der Schutz des Kulturlandes heute viel stärker gewichtet als noch in den 80iger-Jahren.

Die Revision des RPG im Jahre 2012 mit seinem restriktiven Übergangsrecht (keine Neueinzonungen ohne Planungsausgleichsgesetz und revidiertem Richtplan) führte jedoch richtigerweise dazu, dass dem Schutz des landwirtschaftlich genutzten Bodens sowie insbesondere der Fruchtfolgeflächen im Rahmen der Interessenabwägung stärkeres Gewicht zugemessen wird.

Die stärkere Gewichtung des Schutzes der landwirtschaftlich genutzten Flächen und insbesondere der Fruchtfolgeflächen kann jedoch nicht dazu führen, diese einer Interessenabwägung grundsätzlich zu entziehen und diese im Vornherein absolut zu schützen. Der Verfassungsgrundsatz, den Boden zweckmässig und haushälterisch zu nutzen, schliesst die Bedürfnisse einer modernen, arbeitsteilig organisierten und mobilen Gesellschaft zwingend ein.

3.1.2 Planungsrechtliche Festlegung

Die Nutzungsordnung des Bodens wird mit den Instrumenten des Raumplanungsgesetzes sowie des PBG geregelt. Sie wird, ausgehend von den gesetzgeberischen Grundsätzen und den Bestimmungen der Richt- und Nutzungsplanung, durch die jeweilige Baubewilligung für ein konkretes Vorhaben individualisiert.

Ordnet der Richtplan eine Fläche dem Siedlungsgebiet zu, ist ihre Bebauung planerisch abgestimmt. Mit dem Einbezug in die Nutzungsplanung ist zudem der Eigentümer gehalten, die Fläche innerhalb der nächsten fünfzehn Jahre der entsprechenden Nutzung zuzuführen. Kritik an der bestimmungsgemässen Bebauung von noch landwirtschaftlich genutzten, rechtskräftigen Bauzonen ist rechtlich schwierig zu fassen. Die grundsätzliche Diskussion über die Nutzung des Bodens hat im Rahmen der Planungsprozesse und nicht erst im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen.

3.2 Zu den Prämissen

3.2.1 Zu Prämissen 1:

Vor der Realisierung von Neubauprojekten auf der grünen Wiese soll geprüft werden, ob nicht durch die Umnutzung bestehender Bauten oder der Ersatz von bestehenden Bauten, die für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand notwendigen Bauwerke erstellt werden können.

Meldet eine kantonale Dienststelle beim Hochbauamt Raumbedarf an, so wird in einem ersten Schritt angestrebt, den erweiterten Bedarf in bestehenden kantonalen Bauten unterzubringen. Gelingt das nicht, so wird die Evaluation auf Areale im Eigentum des Kantons ausgedehnt. Lässt sich das kantonale Bedürfnis nicht in bzw. auf kantonalen Liegenschaften realisieren, wird der Fächer weiter geöffnet. Erst nachdem sich das Bedürfnis auf eingezonten Flächen nicht realisieren lässt, muss eine Einzonung in Betracht gezogen werden. Die Einzonung von 0.8 ha Land für den Neubau des Bürgerspitals stellt die letzte Einzonung für Gebäude des Kantons Solothurn (RRB Nr. 2013/1124 vom 18. Juni 2013) dar.

Der Standortentscheid für eine bauliche Infrastruktur der kantonalen Verwaltung basiert stets auf eingehenden Abklärungen, mit welcher die Recht- und Zweckmässigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit eines neuen Gebäudes begründet werden.

In diesem Sinn haben wir am 1. Juli 2014 auch die Standortevaluation für das neue Untersuchungsgefängnis im Schachen zur Kenntnis genommen (RRB Nr. 2014/1242). Im Rahmen dieser Evaluation hat eine Arbeitsgruppe die Makro- (Standort) und Mikroebene (Parzelle) für 14 mögliche Standorte untersucht. Mit einer Nutzwertanalyse und definierten Kriterien wurde eine erste Selektion vorgenommen. Für die Bestvarianten wurden die Investitions-, Erneuerungs- und Betriebskosten ermittelt sowie die Wirtschaftlichkeit errechnet. Die Abklärungen haben ergeben, dass die Variante am Standort Flumenthal (Schachen) mit Abstand die betrieblich und wirtschaftlich beste Lösung darstellt.

Für den Bau des neuen Zentralgefängnisses im Schachen ist zwar eine Einzonung von Landwirtschaftsland notwendig. Diese kann jedoch in unmittelbarer Nähe kompensiert werden.

Als weitere Beispiele können die Evaluationen für das Schwerverkehrskontrollzentrum (SVKZ) in Oensingen sowie die Standorte der Motorfahrzeugkontrolle in Olten und im Schwarzbubenland angeführt werden.

3.2.2 Zu Prämissen 2:

Tiefbauprojekte sind auf den minimalen Flächenverbrauch auszurichten.

Auch die Ermittlung des minimalen Flächenverbrauchs für Strassenverkehrsprojekte erfolgt im Rahmen einer Interessenabwägung. Eine Strasse hat eine gewisse Kapazität aufzuweisen, damit sie ihren Zweck erfüllen und sicher benutzt werden kann. Die Kapazität definiert in der Folge den Strassenquerschnitt und dieser wiederum den Landbedarf.

Mit Beschluss vom 20. Mai 2008 (RRB Nr. 2008/881) genehmigten wir eine Vollzugshilfe «Umfahrungsstrassen» mit Schwellenwerten als Grundlage für die Durchführung von Interessenabwägungen für Strassenbauprojekte (Neubauprojekte). Der Nutzen neuer Strassenprojekte liegt dabei nicht nur in kürzeren Fahrzeiten, sondern je länger desto mehr auch in der Entlastung von Ortszentren.

Bei der Sanierung und dem Ausbau von bestehenden Strassen können die Elimination von Gefahrenstellen und die Berücksichtigung des Veloverkehrs zu einer Verbreiterung des Strassenquerschnitts führen. Sowohl die Förderung des Langsamverkehrs wie auch die Vermeidung von Unfällen stellen öffentliche Interessen dar, welche mit einer allfälligen Beanspruchung von Fläche abgewogen werden. Dass der Flächenbedarf für Tiefbauprojekte unter Berücksichtigung übriger öffentlicher Interessen minimal gehalten wird, ist heutige Praxis.

3.2.3 Zu Prämisse 3:

Der Kanton soll auch bei Bauvorhaben des Bundes darauf hinwirken, dass durch Schonung der nicht erneuerbaren Ressource Boden eine hohe Priorität eingeräumt wird.

Arbeiten kantonale Behörden an Infrastrukturprojekten des Bundes mit oder werden sie aufgefordert, hierzu Stellung zu nehmen, sind sie genauso an Verfassung und Gesetze (siehe Bemerkungen zu Prämisse 1) gebunden wie bei der Realisierung eigener Projekte. Sie haben darauf hinzuwirken, dass die Ressource Boden zweckmässig und haushälterisch genutzt wird. Auf den Grundsatz, dass dabei das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht ausgeklammert wird, wurde bereits eingegangen.

Im Rahmen des Ausbaus der Nationalstrasse N01 haben wir uns in vielfältiger Weise dafür eingesetzt, dass mit dem Boden sorgsam umgegangen wird.

So haben wir uns gegenüber dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) zweimal zugunsten eines möglichst landwirtschaftsverträglichen und damit bodenschonenden Ausbaus der Nationalstrasse zwischen Luterbach und Härkingen ausgesprochen. In unserer Stellungnahme zum Generellen Projekt des 6-Streifen-Ausbaus N01, Luterbach-Härkingen (RRB Nr. 2013/1988 vom 29. Oktober 2013) haben wir uns dabei dahingehend geäußert, dass die von Seiten des Kantonalen Bauernverbandes, den kantonalen Sektionen von Pro Natura und dem WWF vorgebrachten Idee einer Tunnellösung bei Niederbuchsiten zu prüfen sei.

Nachdem die entsprechenden Prüfergebnisse vorlagen und wir dazu Stellung nehmen konnten, forderten wir das ASTRA auf, die Kultur- und Naturlandschaft im Gäu besser zu schonen als das bisherige Projekt aufzeigt und das Ausführungsprojekt im Bereich der geplanten Wildtierquerung im Sinne der Landwirtschafts- und Landschaftsverträglichkeit zu optimieren (RRB Nr. 2014/1727 vom 23. September 2014).

Diese Forderungen trugen dazu bei, dass das Ausführungsprojekt zur Schonung der landwirtschaftlichen Nutzflächen weiter optimiert wurde. Der Strassenquerschnitt wurde beidseitig um je einen Meter, von insgesamt 35 Meter auf 33 Meter, reduziert.

Die Projektoptimierungen des Bundesamtes für Strassen führen dazu, dass der Bedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche im Kanton Solothurn nunmehr mit 8.1 ha dauerhaft beanspruchter Fruchtfolgeflächen (FFF) ausgewiesen wird. Dies sind deutlich weniger Flächen als die im Jahr 2014 kommunizierten 11.7 ha.

Ebenfalls auf Intervention des Kantons Solothurn geht die mit der Ausführungsprojektierung einhergehende landwirtschaftliche Planung (LP) im vom Ausbauprojekt betroffenen Gebiet zurück. Am Jurasüdfuss, im Solothurner und Berner Mittelland, konzentrieren sich neben dem N01

Ausbau zahlreiche Nutzungsinteressen. Die LP stellt sicher, dass konkrete Massnahmen zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzung und zum Schutz der wertvollen Natur- und Kulturlandschaften in das Projekt integriert werden. Dazu gehören u.a. auch landschonende Massnahmen sowie eine umfassende Strategie für den haushälterischen Umgang mit Boden und Landschaft, welche konkrete Möglichkeiten aufzeigen, die Verluste an Kulturland und Fruchtfolgeflächen zu kompensieren. Ziel der LP ist auch, durch die Koordination der landwirtschaftlichen Interessen mit allen raumrelevanten Projekten die landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen zu sichern und für die Betriebe zukunftsfähige Entwicklungsstrategien aufzubauen. Als erste Resultate der LP wurde erreicht, dass die Zuleitstrukturen zur Wildtierbrücke in einem kantonalen Nutzungsplanverfahren auf bestehende Biodiversitätsförderflächen abgestimmt werden. Zudem werden ebenfalls in einem kantonalen Nutzungsplanverfahren Aufwertungsflächen für die Kompensation der beanspruchten FFF ausgeschieden.

3.2.4 Zu Prämisse 4:

Bei bodenverbrauchenden Projekten sind Kompensationsmassnahmen vorzusehen. Als Kompensationsmassnahmen gelten Überführung von Bauland in Landwirtschaftsland, Rekultivierung von nicht mehr benötigten Arealen, qualitative Verbesserung von Böden.

Die Prämisse 4 ist so formuliert, dass sich Kompensationsmassnahmen nicht nur auf die Einzonung von Landwirtschaftsland beziehen, sondern viel breiter gefasst sind. Ein bodenverbrauchendes Projekt stellt auch die bestimmungsgemässe bauliche Nutzung einer Bauzone dar. In diesem Fall hat die Interessenabwägung zwischen dem Schutz der Ressource Boden und der baulichen Nutzung der Fläche bereits im Vorfeld, in einem Planungsverfahren, stattgefunden.

Es käme einer wesentlichen Einschränkung der Eigentumsgarantie aber auch einer Verletzung der Planbeständigkeit gleich, wenn die Realisierung eines Projektes in der Bauzone eine Kompensationsmassnahme, wie sie im Auftragstext erwähnt wird, bedingen würde.

Auch eine flächenbezogene Kompensationspflicht für Infrastrukturprojekte des Verkehrs sehen wir als problematisch. Die Verpflichtung, die für den Ausbau der N01 zwischen Luterbach und Härkingen notwendigen 8 ha Landwirtschaftsland (FFF) anderswo, mit einer Überführung von Bauland in Landwirtschaftsland, zu kompensieren, würde die Realisierbarkeit solcher, im nationalen Interesse stehenden, Infrastrukturanlagen quasi verunmöglichen. Hingegen werden die vom Ausbau der N01 beanspruchten FFF im Rahmen von Aufwertungsprojekten kompensiert.

Vollständig bodenschonende Verkehrslösungen müssten unter den Boden verlegt werden. Aufgrund steigender Bodenpreise und der zunehmenden Sensibilität in Bezug auf die Ressource Boden werden bereits heute, wo mit verhältnismässigem Aufwand realisierbar, Verkehrs- und Parkflächen aber auch Lagerflächen mehrstöckig angeordnet und auch im Untergrund angelegt. Eine weitgehende unterirdische Realisierung neuer Verkehrsanlagen erachten wir jedoch nicht zuletzt aufgrund hoher Kosten und erheblicher Betriebsrisiken nicht als verhältnismässig.

Ein Modell, welches Fruchtfolgeflächenkonsum als Folge eines Planungsverfahrens mit einer Aufwertung bedingt geeigneter Fruchtfolgeflächen oder anderer Massnahmen zur Bodenverbesserung, wie Drainagesanierungen oder Aufhumusierungen, kompensiert, erachten wir hingegen als praktikabel. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ist zurzeit daran, geeignete Kompensationsmassnahmen zu definieren. Diese sollen für kantonale Vorhaben verbindlich werden.

4. Anträge des Regierungsrates

4.1 Erheblicherklärung der Prämissen 1 und 3.

4.2 Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut der Prämissen 2 und 4:

Prämisse 2: Tiefbauprojekte sind unter Berücksichtigung übriger öffentlicher Interessen auf den minimalen Flächenverbrauch auszurichten.

Prämisse 4: Werden in einem Planungsverfahren Fruchtfolgeflächen reduziert, ist der Flächenverlust im Rahmen des zwingenden Bundesrechts durch die Aufwertung bedingt geeigneter Fruchtfolgeflächen bzw. Flächen, die gegenwärtig dem Inventar der Fruchtfolgeflächen nicht angerechnet werden können oder anderer Massnahmen zur Bodenverbesserung zu kompensieren.



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 (2)
Amt für Umwelt
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Landwirtschaft
Polizei Kanton Solothurn
Departement des Innern
Amt für Justizvollzug
Migrationsamt
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat