KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 5. September 2022

Nr. 2022/1345
KR.Nr. K 0122/2022 (BJD)

Kleine Anfrage Janine Eggs (Grüne, Dornach): Offene Fragen zu der Kompensation von Fruchtfolgeflächen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Als Fruchtfolgefläche (FFF) gilt das für die Landwirtschaft ertragreichste und produktivste Kulturland. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen des Bundes und das Raumplanungsgesetz haben die langfristige Sicherung dieser besten Landwirtschaftsböden in Qualität und Quantität zum Ziel. Im kantonalen Richtplan ist festgehalten, dass der Druck auf das Kulturland anhält und deshalb die landwirtschaftlich genutzten Flächen - insbesondere die FFF - langfristig erhalten bleiben respektive geschont oder kompensiert werden sollen.

Der Regierungsrat hat ein Merkblatt «Schonung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF)» (Stand Juni 2022) verabschiedet, welches den Umgang mit den FFF festlegt. Das definierte Vorgehen und die sich neu etablierende Praxis sollten einen möglichst hohen Schutz der Fruchtfolgeflächen gewährleisten. Es sind noch diverse Fragen zu der konkreten Kompensation offen, was Unsicherheiten schafft und zu Ungleichbehandlungen führen kann.

Ich danke deshalb für die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Die Kompensationspflicht gilt bei allen Planungen respektive Bauvorhaben, die FFF betreffen (zum Beispiel Einzonungen, Strassenausbauten, standortgebundene Bauten). Auch mit dem Bau von zonenkonformen Bauten > 2'500 m^2 (Gewächshäuser, Stallungen etc.) wird landwirtschaftlich wertvolle FFF verbraucht. Aus welchem Grund gilt die Kompensationspflicht nicht für diese Bauten?

2. Die Aufwertung von «nicht anrechenbaren FFF» soll attraktiver sein als die Aufwertung von «bedingt geeigneten FFF» (50% anrechenbar). Wird dies bei der Kompensation berücksichtigt, indem zum Beispiel für «bedingt geeignete FFF» die doppelte Fläche aufzuwerten ist?

3. Zu welchem Zeitpunkt muss FFF kompensiert werden; bei der Einzonung (zum Beispiel während einer Ortsplanung, Kompensation durch Gemeinde) oder im Rahmen des konkreten Bauprojekts (Kompensation durch Bauherrschaft)?

4. Wie erfolgt die Entschädigung der Grundeigentümerschaft, wenn Grundstücke durch andere Akteure (Kanton, Gemeinde, Private) zu FFF aufgewertet werden?

5. Gibt es einen kantonalen «FFF-Topf», aus welchem Kompensationsflächen gekauft werden können?

6. Wie erfolgt die FFF-Kompensation, wenn in einer Gemeinde/Region keine aufwertbaren Böden zur Verfügung stehen und es kein Drittprojekt oder «FFF-Topf» gibt, in welche ein Einkauf möglich ist?

7. Werden Handel und Preise der FFF reguliert/kontrolliert?

8. Flächen innerhalb der Bauzone zählen nicht zum kantonalen FFF-Inventar. Falls bei Auszonungen oder der Aufhebung von Reservezonen Flächen neu als FFF gelten, sind diese als FFF anrechenbar/handelbar?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Mit der revidierten Raumplanungsgesetzgebung sowie dem überarbeiteten Sachplan FFF des Bundes (Stand Mai 2020) wird die Schonung der FFF gestärkt. Der Kanton Solothurn hat dazu Festlegungen im kantonalen Richtplan getroffen (Stand Oktober 2018). Wir wollen dem Erhalt bzw. dem sorgsamen Umgang mit den FFF noch besser Rechnung tragen und haben deshalb am 5. Juli 2022 das Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF» verabschiedet (Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1101).

In erster Linie geht es darum, sorgsam mit den FFF umzugehen. Denn der beste Schutz der wertvollsten Böden besteht immer noch darin, diese dauerhaft zu erhalten. Eine Beanspruchung ist deshalb nur dann zulässig, wenn mit der Interessenabwägung und der Prüfung von Alternativen der Standortnachweis für ein Vorhaben auch erbracht ist. Unabdingbare Voraussetzung für die Beanspruchung ist also der Nachweis, dass der angestrebte Zweck ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann. Ausserdem ist nachzuweisen, dass die beanspruchten Flächen optimal genutzt werden.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Die Kompensationspflicht gilt bei allen Planungen respektive Bauvorhaben, die FFF betreffen (zum Beispiel Einzonungen, Strassenausbauten, standortgebundene Bauten). Auch mit dem Bau von zonenkonformen Bauten > 2'500 m^2 (Gewächshäuser, Stallungen etc.) wird landwirtschaftlich wertvolle FFF verbraucht. Aus welchem Grund gilt die Kompensationspflicht nicht für diese Bauten?

Eine Kompensation kann dazu beitragen, dass die Interessenabwägung zugunsten des Bodens beanspruchenden Vorhabens ausfallen kann. Zwingend ist eine Kompensation, wenn ein Vorhaben mehr als 2’500 m^2 FFF beansprucht. Zonenkonforme Bauten und Anlagen in der Landwirtschaftszone, welche im Baubewilligungsverfahren genehmigt werden, sind zwar nicht kompensationspflichtig, die Abklärungen zum Standortnachweis und zur Prüfung von Alternativen sowie der Nachweis zur optimalen Nutzung der beanspruchten FFF sind aber ebenfalls zu erbringen. Die entsprechenden Ausführungen sind mit dem Baugesuch einzureichen; ein Formular steht zur Verfügung.

Das Bauen ausserhalb der Bauzone ist abschliessend in der Bundesgesetzgebung geregelt. Zonenkonforme Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone haben einen Anspruch auf eine Baubewilligung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Baute oder Anlage für die in Frage stehende Bewirtschaftung nötig ist, der Baute oder Anlage am vorgesehenen Standort keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und der

Betrieb voraussichtlich längerfristig bestehen kann (vgl. z.B. Art. 34 Abs. 4 Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1). Ein Rechtsgutachten betreffend die rechtliche Verankerung des Kulturlandschutzes und das Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen von Rechtsanwalt Prof. Dr. Beat Stalder vom 20. November 2017, das zu Handen der Expertengruppe zur Überarbeitung/Stärkung des Sachplans FFF erstellt wurde, kommt zum Schluss, dass eine Kompensationspflicht für zonenkonforme landwirtschaftliche Nutzungen deshalb nicht möglich sei. Diesem Umstand wurde im Merkblatt Rechnung getragen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Die Aufwertung von «nicht anrechenbaren FFF» soll attraktiver sein als die Aufwertung von «bedingt geeigneten FFF» (50% anrechenbar). Wird dies bei der Kompensation berücksichtigt, indem zum Beispiel für «bedingt geeignete FFF» die doppelte Fläche aufzuwerten ist?

Der Kanton Solothurn erfasste im Jahr 2016 erstmals alle FFF einheitlich über den gesamten Kanton nach den Vorgaben des Bundes. Die Solothurner Methodik unterscheidet zwischen geeigneten, zu 100% dem Inventar anrechenbaren FFF, und bedingt geeigneten FFF, welche zu 50% ans Inventar angerechnet werden. Bedingt geeignete FFF können z.B. ackerbaulich genutzte Flächen sein, die eine grössere Hangneigung aufweisen (zwischen 18% und 25%), oder Böden, welche die Bodenqualitätskriterien knapp nicht erfüllen. Dieses Vorgehen wurde vom Bundesamt für Raumentwicklung im Jahr 2017 genehmigt. Zudem werden gemäss den Vorgaben des Sachplans FFF auch Spezialfälle ausgeschieden, die im Inventar zwar ausgewiesen, nicht aber angerechnet werden. Dies sind geeignete oder bedingt geeignete FFF, die in Reservezonen, Grundwasserschutzzonen S2 und auf Golfplätzen liegen. Diese Spezialfälle können nicht aufgewertet werden. Unbestritten ist allerdings, dass durch das konsequente Zuführen der bisherigen Reservezonen zur Landwirtschaftszone im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen ein wesentlicher Beitrag zur künftigen Sicherung des kantonalen Mindestumfangs an FFF geleistet werden kann.

Wir gehen davon aus, dass die Fragestellerin bei Frage 2 «Flächen ohne FFF-Qualität» im Fokus hatte, nicht «nicht anrechenbare FFF».

Im Sachplan FFF ist festgelegt, dass nur anthropogen beeinträchtigte Böden zu FFF aufgewertet werden dürfen, natürlich gewachsene Böden hingegen nicht. Das Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF» hält fest, dass die Kompensation flächengleich und möglichst im gleichen Nutzungsgebiet zu erfolgen hat. Für die Kompensation steht nicht einfach eine flächentreue Buchhaltung im Vordergrund, sondern ein sinnvolles, bewilligungsfähiges und umsetzbares Projekt mit Flächen, die nach einer Aufwertung die Qualitätsanforderungen an den Boden für FFF erfüllen und uneingeschränkt landwirtschaftlich bewirtschaftbar sind.

3.2.3 Zu Frage 3:

Zu welchem Zeitpunkt muss FFF kompensiert werden; bei der Einzonung (zum Beispiel während einer Ortsplanung, Kompensation durch Gemeinde) oder im Rahmen des konkreten Bauprojekts (Kompensation durch Bauherrschaft)?

Die Kompensation erfolgt idealerweise gleichzeitig mit dem Vorhaben, welches FFF beansprucht. Bei grösseren Vorhaben kann sie in einem separaten Verfahren geplant und bewilligt werden. Die Rahmenbedingungen für die Kompensation (inkl. Zeitrahmen für die Umsetzung) werden in der Genehmigung des auslösenden Vorhabens festgehalten. Verantwortlich für das Kompensationsprojekt ist der Verursacher/die Verursacherin: bei einer Nutzungsplanung die Planungsbehörde und bei einem Baugesuch der Gesuchsteller/die Gesuchstellerin. Im Falle einer Einzonung (kommunale Nutzungsplanung) ist also die kommunale Planungsbehörde für das Kompensationsprojekt verantwortlich.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie erfolgt die Entschädigung der Grundeigentümerschaft, wenn Grundstücke durch andere Akteure (Kanton, Gemeinde, Private) zu FFF aufgewertet werden?

Eine eigentliche Entschädigung der Grundeigentümerschaft ist nicht vorgesehen. Diese erhält einen aufgewerteten Boden mit langfristig verbesserten Eigenschaften und höherem Nutzungspotenzial. Es liegt an den Trägern des Kompensationsprojekts und den Grundeigentümern, sich auf die Rahmenbedingungen im konkreten Fall zu verständigen. Bei Pachtverhältnissen ist dabei auch zu klären, wie mit den entstehenden Ertragsausfällen durch das Kompensationsprojekt umzugehen ist.

3.2.5 Zu Frage 5:

Gibt es einen kantonalen «FFF-Topf», aus welchem Kompensationsflächen gekauft werden können?

Im Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF» ist als Kompensationsmassnahme der Einkauf in ein Kompensationsprojekt vorgesehen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit eines Einkaufs in ein Aufwertungsprojekt von Dritten. Die Konditionen sind im Rahmen von zivilrechtlichen Vereinbarungen festzulegen.

Für Projekte von Bund und Kanton, die kompensationspflichtig sind, ist der Kanton auf eigene Aufwertungsprojekte angewiesen, z.B. im Rahmen des A1 Ausbaus Luterbach-Härkingen. Es ist nicht vorgesehen, dass der Kanton darüber hinaus grundsätzlich Aufwertungsprojekte plant, umsetzt und den Einkauf für kompensationspflichtige Dritte ermöglicht.

Im Sachplan FFF ist im Grundsatz 11 festgelegt, dass jeder Kanton einen Fonds schaffen kann, in welchen im Fall eines Verbrauchs von FFF flächenabhängige Entschädigungen einbezahlt werden können. Dies setzt jedoch eine rechtliche Grundlage voraus, welche die Kantone zuerst schaffen müssen. Die Schaffung einer solchen Grundlage im Kanton Solothurn ist zurzeit nicht vorgesehen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Wie erfolgt die FFF-Kompensation, wenn in einer Gemeinde/Region keine aufwertbaren Böden zur Verfügung stehen und es kein Drittprojekt oder «FFF-Topf» gibt, in welche ein Einkauf möglich ist?

Die Gesuchstellenden sind verantwortlich für die Kompensation. Diese hat nach Möglichkeit in derselben Region zu erfolgen. Wenn eine Bodenaufwertung in der Region nicht möglich ist, kann auch in anderen Gebieten im Kanton Solothurn kompensiert werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Werden Handel und Preise der FFF reguliert/kontrolliert?

Diese Frage ist noch offen. Es wird geprüft, ob bzw. welche Festlegungen der Kanton trifft (vgl. Antwort zu Frage 5). In der Regel sollen Handel und Preise im Rahmen von zivilrechtlichen Vereinbarungen geregelt werden.

3.2.8 Zu Frage 8:

Flächen innerhalb der Bauzone zählen nicht zum kantonalen FFF-Inventar. Falls bei Auszonungen oder der Aufhebung von Reservezonen Flächen neu als FFF gelten, sind diese als FFF anrechenbar/handelbar?

Gemäss Raumplanungsverordnung sorgen die Kantone dafür, dass die FFF gesichert werden, indem sie diese der Landwirtschaftszone zuteilen (Art. 30 Abs. 1 RPV). Der Kanton Solothurn weist keine Flächen innerhalb der Bauzone in seinem FFF-Inventar aus. Ausgezonte Flächen, welche die Qualitätskriterien für FFF erfüllen, können zur Kompensation verwendet werden (vgl. Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF», Abschnitt «Wie können FFF kompensiert werden?»). Reservezonen, welche die FFF-Qualitätskriterien erfüllen, sind bereits heute im FFF-Inventar ausgewiesen. Aus rechtlicher Sicht sind Reservezonen wie Landwirtschaftszonen zu behandeln. Gemäss kantonalem Richtplan Beschluss S-1.1.15 sind sie in der Regel im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen der Landwirtschaftszone zuzuweisen. Wenn sie der Landwirtschaftszone zugewiesen werden, werden die Flächen dem Inventar angerechnet. Hierbei handelt es sich aber nicht um eine Kompensation im engeren, vorgenannten Sinne.

3.3 Ausblick

Gemäss Sachplan FFF, Grundsatz 10, sind die Kantone, deren FFF-Inventare nicht auf einer verlässlichen Datengrundlage beruhen, verpflichtet, eine Kompensationsregelung im Richtplan einzuführen. Darin ist festzulegen, in welchen Fällen verbrauchte, im Inventar verzeichnete FFF kompensiert werden müssen. Der Kanton Solothurn weist - wie fast alle Kantone - eine ungenügend verlässliche Datengrundlage auf. Dies beruht darauf, dass bisher nur für 2/3 aller Gemeinden eine Bodenkartierung vorliegt. Der Bund hat deshalb bei der Genehmigung der Richtplananpassung 2019 den Kanton aufgefordert, im Kapitel L-1.2 Fruchtfolgeflächen des kantonalen Richtplans eine Kompensationsregelung im Sinne des Grundsatzes 10 des Sachplans FFF einzuführen. Der Regierungsrat hat das Amt für Raumplanung beauftragt, den kantonalen Richtplan entsprechend anzupassen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Umwelt
Amt für Landwirtschaft
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat