

Regierungsratsbeschluss

vom 5. März 2024

Nr. 2024/349

KR.Nr. A 0176/2023 (BJD)

Auftrag Janine Eggs (Grüne, Dornach): Gerechte Verhältnisse bei der Kompensation von Fruchtfolgeflächen schaffen
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF) so zu regeln, dass die gleichen Voraussetzungen für alle geschaffen werden und somit gerechte Verhältnisse gelten. Dabei sollen nicht nur die Beanspruchung von FFF, sondern die Versiegelung des Bodens und die Zersiedelung allgemein so gering wie möglich gehalten werden.

Um gerechte Verhältnisse zu schaffen, ist insbesondere die Einführung eines kantonalen FFF-Fonds zu prüfen. Mit dem Fonds sollen Planungssicherheit, Umsetzungsmöglichkeit und Kostengleichheit von FFF-Kompensationen gewährleistet werden. Aufwand und Kosten der Verwaltung für die Bewirtschaftung des FFF-Fonds sollen so gering wie möglich gehalten werden.

2. Begründung (Vorstosstext)

Im Grundsatz sollte unabhängig von der Bodenqualität auf Einzonungen oder Bauvorhaben, die zu neuen Bodenversiegelungen führen, verzichtet werden. Wo dies nicht möglich ist und Boden beansprucht wird, muss - sofern es sich um FFF handelt - gemäss dem Sachplan FFF des Bundes respektive dem kantonalen Richtplan eine Kompensation der beanspruchten FFF erfolgen.

Mit der aktuellen Handhabung zur FFF-Kompensation im Kanton Solothurn entstehen ungerechte Verhältnisse. Unter anderem sind Folgende zu nennen:

- Bei der Planung und Umsetzung ist es einfacher, zielführender und günstiger, grosse Flächen aufzuwerten, anstatt viele kleine Einzelobjekte separat anzugehen. Für Betriebserweiterungen von kleinen Unternehmen ist es damit schwieriger und kostenintensiver, kleinflächige Kompensationsprojekte zu erarbeiten und umzusetzen, als dies bei grossflächigen Projekten der Fall ist. Zudem ist es für grosse, vernetzte Unternehmen einfacher, an die entsprechenden Kompensationsflächen zu gelangen.
- Gemeinden mit potenziellen Aufwertungsflächen (z.B. ehemalige Deponiestandorte) können ihre Einzonungen und Bauvorhaben leichter kompensieren als Gemeinden, die z.B. aufgrund der Topographie keine potenziellen Aufwertungsflächen besitzen.
- Je nach Lage und Beschaffenheit des vorhandenen Bodens sind die Kosten für die Bodenaufwertung sehr unterschiedlich.

- Böden, die sich zur Kompensation eignen, sind nur begrenzt vorhanden. Wer sich nicht bereits jetzt Flächen sichert, hat später allenfalls Mühe, bezahlbare Kompensationsflächen zu finden.

Bei der FFF-Kompensation sollen die gleichen Möglichkeiten respektive Einschränkungen für alle gelten und nicht Zeitpunkt, Verhandlungsgeschick oder räumliche Lage entscheidend sein. Das Merkblatt des Kantons Solothurn zur FFF-Kompensation (Juni 2022) sieht mögliche Kompensationsmassnahmen vor. In erster Priorität sind dabei als Kompensationsmassnahmen «Auszonung» oder «Rückbau und Rekultivierung» umzusetzen. Damit wird nicht nur der Verlust der FFF verhindert, sondern gleichzeitig die Versiegelung des Bodens vermieden. Erst in zweiter Priorität soll die «Aufwertung von anthropogen degradierten Böden» angewendet werden. Denn dabei wird zwar Boden ohne FFF-Qualität zu Boden mit FFF-Qualität aufgewertet – und folglich wird FFF geschaffen – aber landwirtschaftliche Nutzfläche geht trotzdem verloren. Diese Massnahme hilft folglich nicht, die Versiegelung zu vermindern; analoges kann beim «Einkauf in ein Kompensationsprojekt» gelten.

Um bei den beiden letztgenannten Fällen den ungerechten Verhältnissen entgegen zu wirken, kann ein FFF-Fonds Abhilfe schaffen. Der Bund legt in Grundsatz 11 im Sachplan FFF fest, dass jeder Kanton einen Fonds schaffen kann, in welchen beim Verbrauch von FFF flächenabhängige Entschädigungen einbezahlt werden. Der Fonds hat dabei gewissen Vorgaben zu entsprechen; u.a. sind die Gelder zweckgebunden für Rekultivierungen oder Aufwertungen von FFF zu verwenden. Der FFF-Fonds soll insofern Gerechtigkeit schaffen, als dass die gleichen Kosten für alle entstehen und dass alle die gleichen Möglichkeiten erhalten, FFF zu kompensieren. Dazu ist ein Verzeichnis oder eine Hinweiskarte über die vorhandenen potenziellen Aufwertungsflächen als Grundlage zentral. Die begrenzten potenziellen FFF-Kompensationsflächen sollen fair gehandelt und verteilt werden. Zudem soll die Bewirtschaftung des FFF-Fonds so geregelt werden, dass der Aufwand und die Kosten für die Verwaltung möglichst gering gehalten oder über die Einnahmen im Fonds abgegolten werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Die haushälterische Bodennutzung ist als Ziel im Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) verankert. Der Regierungsrat setzt dieses Ziel insbesondere über die im kantonalen Richtplan festgelegten Planungsgrundsätze und -aufträge um. Für Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone ist direkt die Raumplanungsgesetzgebung anzuwenden.

Die Grundlagen für die Fruchtfolgeflächen (FFF) bilden die Raumplanungsgesetzgebung (insbesondere Art. 26-30 Raumplanungsverordnung, RPV; SR 700.1) sowie der Sachplan FFF des Bundes. Das Ziel ist, die FFF zu schonen und die Beanspruchung für Zwecke jeglicher Art zu minimieren. Im Zentrum steht somit der sorgsame Umgang mit den besten landwirtschaftlichen Böden. Als Folge des kantonsrätlichen Auftrags «Kompensationspflicht bei Fruchtfolgeflächenverbrauch» (KRB Nr. A 0088/2019 vom 2. September 2020) hat der Regierungsrat im Jahr 2022 das Merkblatt «Schonung und Kompensation von Fruchtfolgeflächen (FFF)» (RRB Nr. 2022/1101 vom 5. Juli 2022) verabschiedet. Mit dem Sachplan FFF sind die Kantone, deren FFF-Inventare nicht auf einer verlässlichen Datengrundlage beruhen, aufgefordert, eine Kompensationsregelung im Richtplan einzuführen. Darin ist festzulegen, in welchen Fällen verbrauchte, im Inventar verzeichnete FFF kompensiert werden müssen. Das Bau- und Justizdepartement (BJD) hat entsprechende Planungsgrundsätze - analog den Regelungen des Merkblatts - in die Richtplananpassung 2022 aufgenommen. Als Massnahmen zur Kompensation stehen demnach (I) Auszonung, (II) Rückbau von Bauten und Anlagen und anschliessende Rekultivierung sowie (III) Aufwertung anthropogen degradierter Böden im Vordergrund.

Des Weiteren sind die Kantone mit dem Sachplan FFF beauftragt, Böden zu bezeichnen, welche für eine Aufwertung oder Rekultivierung in Frage kommen. Dieses Verzeichnis bzw. diese Hinweiskarte sollen als Grundlage für die Kompensation von FFF durch Aufwertungen oder Rekultivierungen dienen. Dieses Anliegen wurde auch bei der öffentlichen Auflage der Richtplananpassung 2022 eingebracht. Das BJD will mit der Richtplananpassung 2023 geeignete Flächen im Richtplan festlegen.

3.2 Umsetzung von Projekten zur FFF-Kompensation

Besteht eine Kompensationspflicht für FFF ist dafür frühzeitig ein detailliertes Projekt zu erarbeiten. Im Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF» ist festgehalten, dass für die Umsetzung des Kompensationsprojekts der Verursacher - also der Gesuchsteller bzw. die zuständige Planungsbehörde - verantwortlich ist. Eine Unterstützung des Kantons für den Vollzug der FFF-Kompensation ist bis anhin nicht vorgesehen. Die dafür erforderlichen, zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen sind in den laufenden Globalbudgets der beteiligten Ämter nicht eingestellt.

Bisher verfügt der Kanton erst über wenige Erfahrungen im Zusammenhang mit der konkreten Umsetzung von Kompensationsprojekten: Zum einen mit dem Gestaltungsplan Cutohof Küttigkofen, Buchegg (RRB Nr. 2019/301 vom 26. Februar 2019) und zum andern mit dem kantonalen Erschliessungs- und Gestaltungsplan «6-Streifen-Ausbau N01, Luterbach - Härkingen: Kompensation Fruchtfolgeflächen FFF» (RRB Nr. 2019/923 vom 11. Juni 2019). Im ersten Fall ist die Kompensation abgeschlossen; das entsprechende Projekt wurde im Baugesuchverfahren bewilligt. Im zweiten Fall liegen für die Fläche in Deitingen/Flumenthal entsprechende Baubewilligungen vor. Die Bauarbeiten sollen ab 2025 erfolgen. Weitere Kompensationsprojekte sind im Kanton Solothurn absehbar. Zurzeit werden deshalb, unter Federführung des Kantons zusammen mit ausgewählten weiteren Akteuren, vertiefte Abklärungen für weitere geeignete Bodenaufwertungsflächen zur Kompensation zu beanspruchender FFF vorgenommen.

3.3 Grundlage für FFF-Fonds

Im Sachplan FFF ist festgelegt, dass jeder Kanton einen Fonds schaffen kann, in welchen - im Falle eines Verbrauchs von FFF - flächenabhängige Entschädigungen einbezahlt werden könnten (Grundsatz 11). Mit einem Fonds sollte insbesondere ermöglicht werden, mehrere kleinere Kompensationen zu einer grösseren zu bündeln und Kompensationen zeitlich verschoben zu realisieren. Eine Einzahlung in den Fonds wäre aber nur möglich, wenn das FFF-Kontingent des Kantons trotz des Verbrauchs gewährleistet bliebe. Die Gelder müssten zweckgebunden, d.h. ausschliesslich für Rekultivierungen oder Aufwertungen zu FFF, verwendet werden. Ausserdem könnte nur in den Fonds einbezahlt werden, solange die Mittel tatsächlich für konkrete Kompensationen eingesetzt werden könnten. Der Blick in andere Kantone zeigt, dass es sich um eine äusserst komplexe Thematik handelt, die auch entsprechende Ressourcen voraussetzt. Bis anhin haben erst wenige Kantone entsprechende Abklärungen vorgenommen. Einige Kantone wie z.B. Zürich und Thurgau setzen auf marktwirtschaftliche Lösungen (z.B. Zertifikatshandel).

Im kantonalen Merkblatt «Schonung und Kompensation von FFF» wurde die Möglichkeit eines Einkaufs bereits als Option im Abschnitt «Wie können FFF kompensiert werden?» beschrieben: «Bei einer Einkaufslösung kann sich ein Projektant für die Kompensation finanziell an einem Aufwertungsprojekt einer grösseren Fläche beteiligen. Damit können grössere Flächen aufgewertet werden, die auch im Interesse des Kantons sind (z.B. schlecht rekultivierte Deponien).» Es wird festgehalten, dass das Vorgehen und die Rahmenbedingungen zu einem späteren Zeitpunkt noch festzulegen seien.

Die Einführung eines kantonalen Fonds würde im Prinzip einer grossmassstäblichen Einkaufslösung entsprechen und die erforderlichen Rahmenbedingungen wären damit festzulegen. Während die im Merkblatt angesprochene Einkaufslösung aber eine rein zivilrechtliche Angelegenheit wäre («Marktlösung»), bedürfte eine Fondslösung einer aktiven Beteiligung des Staates und damit einer entsprechenden kantonalrechtlichen Grundlage. Die im Sachplan FFF aufgeführte Möglichkeit, einen kantonalen Fonds zu diesem Zweck einzuführen, reicht hierzu jedenfalls nicht aus.

3.4 Vor- bzw. Nachteile FFF-Fonds

Der Regierungsrat anerkennt die mit der Schaffung eines Fonds verbundenen Vorteile, weil damit Klarheit, Sicherheit und Gleichbehandlung gegenüber Vorhabenträgern geschaffen werden könnten. Mit einer Fondslösung entfielen ein Konkurrenzkampf der Vorhabenträger um geeignete Bodenaufwertungsflächen. Insbesondere bei Grossvorhaben könnte das Vorgehen koordiniert und abgestimmt werden, kleinere Vorhaben könnten von einem möglicherweise aufwändigen und komplexen Prozess zur Kompensation entlastet werden. Denn mit einer Einzahlung in einen Fonds würde die Realisierung eines Vorhabens von einem dazugehörigen FFF-Kompensationsprojekt entlastet. Gegenüber einer Marktlösung, bei welcher die Preise schwanken könnten, wäre mit einem Fonds ein vom Kanton festgelegter, fixer Preis für die Kompensation zu bezahlen. Dem Kanton käme eine aktive Rolle zu: Verbrauch, Produktion, Handel von FFF würden gebündelt. In der Verwaltung würde damit ein Knowhow aufgebaut, das zu einheitlicher und verlässlicher Abwicklung führen würde. Der Aufbau dieses Knowhows - hierzu müsste eine eigene «Fachstelle» FFF geschaffen werden - wäre allerdings mit entsprechendem Bedarf an zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen verbunden. Stand heute wäre zumindest mit einer zusätzlichen Vollzeitstelle sowie weiteren Kosten für externe Aufträge zu rechnen.

Hingegen befürchtet der Regierungsrat, dass mit einer generellen Entkoppelung von FFF-Verbrauch und Bodenaufwertung, das Bewusstsein für die Schonung von FFF bei den Vorhabenträgern leiden könnte («Freikauf wird eingepreist»). Mit einer Fondslösung wird es zudem unwahrscheinlich, dass der abgetragene Boden direkt für die Bodenverbesserung eingesetzt würde und damit der Bodenverwertungspflicht nach Art. 18 Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600) nachgekommen werden könnte. Für die Schaffung eines FFF-Fonds müssten jedenfalls die Rahmenbedingungen umfassend geklärt und die Zuständigkeiten konkret festgelegt werden. Es würden sich auch Fragen zur Bauherrschaft und entsprechenden Verantwortlichkeiten stellen. Die oben aufgeführten Kompensationsprojekte zeigen, dass der Kommunikations- und Koordinationsbedarf mit Eigentümerschaften und Bewirtschaftenden nicht zu unterschätzen ist. Die Einführung und die Verwaltung des Fonds wären, wie oben ausgeführt, mit erheblichem Bedarf an personellen und finanziellen Ressourcen verbunden. Diese Verwaltungskosten müssten zwingend über den Fonds finanziert werden können. Die Festlegung eines Quadratmeterpreises würde sich als schwierig gestalten, da - wie oben bereits erwähnt - der Kanton bisher wenig Erfahrung mit Kompensationsprojekten hat. Im Falle der FFF-Kompensation für den Cutohof wurde für die Aufwertung eines Quadratmeters Fruchtfolgefläche mit Kosten von Fr. 45-50.-/m² gerechnet (ohne Entschädigung der Bewirtschafter). Die für eine Fachstelle anfallenden Kosten müssten konsequenterweise noch zusätzlich in Rechnung gestellt werden. Wie bereits erwähnt, bedarf die Einführung eines Fonds einer expliziten kantonalen Rechtsgrundlage. Damit wäre ein entsprechendes und umfassendes Gesetzgebungsprojekt zu starten. Im Zuge eines solchen Gesetzgebungsprojektes wären sodann auch alle Details insbesondere zur Etablierung und Finanzierung einer neuen Fachstelle zu klären und mit den betroffenen Akteuren abzustimmen.

3.5 Fazit

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass je nach Kompensationsmassnahme bzw. Ausgestaltung der Kompensation von Fruchtfolgeflächen unterschiedliche Kosten anfallen. Trotzdem erachtet er es als richtig, wenn weiterhin der Verursacher zuständig für die FFF-Kompensation ist und keine neue Staatsaufgabe geschaffen wird. Im Beschluss Nr. 2022/1101 vom 5. Juli 2022 hat der Regierungsrat bereits festgehalten, dass eine Unterstützung der Gesuchstellenden beim Vollzug der FFF-Kompensation nicht vorgesehen ist. Damit sollen in Bezug auf die Kompensationspflicht Lösungen im Rahmen des freien Marktes und von zivilrechtlichen Vereinbarungen in der Verantwortung der Vorhabenträger entwickelt werden können. Im Vordergrund muss weiterhin die grösstmögliche Schonung der FFF stehen. In jenen ausgewählten Fällen, wo sich eine Beanspruchung aus überwiegenden anderweitigen Interessen nicht vermeiden lässt, ist auch die Ausarbeitung und Realisierung eines Kompensationsprojekts für die Vorhabenträger zumutbar. Mit der Einführung der Kompensationspflicht hat der Regierungsrat dabei bereits berücksichtigt, dass gewisse Vorhaben nicht kompensieren müssen: Dies gilt für Vorhaben, die weniger als 2'500 m² FFF beanspruchen bzw. in der Landwirtschaftszone zonenkonform sind.

Der Regierungsrat erachtet eine Prüfung zur Einführung eines FFF-Fonds als nicht zielführend: Eine materielle Auslegeordnung ist bereits in vorliegendem Abschnitt 3.4 erfolgt. Weiterführende Abklärungen im Rahmen eines Gesetzgebungsprojekts würden bereits erhebliche personelle und finanzielle Mittel binden, die in den beteiligten Fachämtern nicht zur Verfügung stehen. Auch mit Blick auf die künftige Finanzlage des Kantons scheint es nicht angebracht, eine neue Staatsaufgabe zu schaffen und eine neue kantonale Rechtsetzung im Bereich der FFF-Kompensation einzuführen. Die Schaffung eines kantonalen Fonds hätte darüber hinaus schweizweiten Pioniercharakter. Hingegen ergibt sich aus dem Sachplan FFF (Grundsatz 7) die Aufgabe, Böden zu bezeichnen, welche für eine Aufwertung oder Rekultivierung in Frage kommen. Deshalb sorgt der Kanton bereits mit der Evaluation und der Festlegung von Bodenaufwertungsflächen in der Richtplananpassung 2023 dafür, dass geeignete Flächen grundsätzlich für diesen Zweck räumlich gesichert und öffentlich bekannt gegeben werden. Mit nachfolgenden Verfahren müssen diese in der Verantwortung der Vorhabenträger bzw. der zuständigen Planungsbehörde zur Baureife gebracht werden. Dies kann dann konkret entweder von einem FFF-Verbraucher, vom Grundeigentümer oder Dritten angegangen werden. Dabei ist es auch möglich, dass derjenige, der Aufwertungsprojekte bereitstellt bzw. umgesetzt hat, diese an jene verkauft, welche die Kompensation im Planungs- oder Baubewilligungsverfahren nachweisen müssen. Daneben kann aber jeder FFF-Verbraucher eine eigene geeignete Fläche bzw. ein anderes Kompensationsprojekt mit einer Planung bzw. einem Baugesuch einreichen. Die Rolle des Kantons beschränkt sich damit weiterhin auf seine Prüfungs- und Genehmigungsaufgaben im Planungs- und Bewilligungsverfahren, das Führen einer FFF-Buchhaltung und die Nachführung des FFF-Inventars zum Nachweis des Mindestumfangs gegenüber dem Bund.

Der Kanton setzt sich im Ergebnis mit all seinen heute zur Verfügung stehenden Mitteln dafür ein, dass den FFF Sorge getragen wird und die Beanspruchung nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgt. Denn Kompensationsflächen, insbesondere Bodenaufwertungsflächen mit anthropogen beeinträchtigten Böden, sind endlich und nicht unbeschränkt vorhanden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

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