

Regierungsratsbeschluss

vom 28. Februar 2012

Nr. 2012/421

KR.Nr. A 119/2011 (BJD)

Auftrag Fraktion Grüne: Raumplanung mit Kulturlanderhaltung (23.08.2011) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes, Kapitel 1 „Allgemeine Bestimmungen“, vorzulegen. Diese Ergänzung soll festlegen, dass innerhalb des Kantonsgebietes die Gesamtfläche des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes inklusive der ökologischen Ausgleichsflächen ausserhalb der Wälder erhalten bleiben muss.

2. Begründung

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 hält im Zweckartikel (§1 Ziff. 1) fest (Hervorhebung durch die Autoren/-innen des Auftrags): „Das Gesetz erstrebt eine zweckmässige, haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Kantonsgebietes. Es sorgt für die *Erhaltung des Kulturlandes und für eine nachhaltige Entwicklung* des Kantons, der Regionen und der Ortschaften.“

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass diese Bestimmung nicht genügt. Die Zersiedelung schreitet rasch voran. Die Aussenränder von Siedlungen, Gewerbe- und Verkehrsinfrastrukturen dringen immer weiter in die Landwirtschaftsgebiete vor und verdrängen auch die immer selteneren ökologischen Nischen. Die bisherigen gesetzlichen Massnahmen - auch auf nationaler Ebene - bieten leider keine griffigen Gegenmittel.

Zum Vergleich: Die Schweiz hat 1876 das erste eidgenössische Waldgesetz beschlossen. Es regelte die Walderhaltung griffig und konsequent: Seither darf nirgendwo Wald gerodet werden, ohne dass die analoge Fläche wieder aufgeforstet wird. Das damalige Gesetz ist Vorbild für die heutige Politik des nachhaltigen Handelns! Heute sind nicht die Wälder bedroht, sondern das Kulturland und die ökologischen Ausgleichsflächen. Für sie bietet der gleiche Ansatz, wie er damals für die Walderhaltung gewählt wurde, die heute adäquate Antwort auf die Probleme der Raumplanung.

Bauen wird weiterhin möglich sein. Das Verdichtungspotenzial innerhalb der heutigen Bauzonen ist beträchtlich. Beispielsweise gibt es im Kanton Solothurn an zahlreichen Orten ehemalige Industrieareale, die nicht mehr, oder höchstens sehr extensiv, genutzt werden. Die Gemeinden haben weiterhin grosse Gestaltungsmöglichkeiten, sei es mit Umzonungen, mit Anreizen zu besserer Verdichtung und/oder zu bedarfsgerechter Nutzung des Bodens innerhalb der Bauzonen. Die Vorteile sind immens: Weniger neue Erschliessungskosten für Energie, Wasser und Abwasser, kürzere Wege und damit geringeres Wachstum des Privatverkehrs, höhere Chancen für Mischnutzungen und z.B. wohnnahe Dienstleistungen - und selbstverständlich ein noch einigermassen intaktes Landschaftsbild.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Kulturlandverlust ist auch im Kanton Solothurn eine Tatsache. Seit 1990 wurden der Solothurner Landwirtschaft für die Ausdehnung der Siedlungen und für Infrastrukturanlagen jedes Jahr 0.3 % oder ca. 100 ha Kulturland entzogen. Die Anliegen des Auftrages, welche zu einem haushälterischen Umgang mit dem Boden führen sollen, sind berechtigt.

Nach Art. 3 und 16 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sind der Landwirtschaft genügende und möglichst grosse, zusammenhängende Flächen geeigneten Kulturlandes zu erhalten und sicherzustellen. Der haushälterische Umgang mit der Ressource Boden und der quantitative Schutz der Kulturlandflächen unter Einhaltung eines nachhaltigen Schutzes auch der weiteren Ressourcen Wasser, Luft und Landschaft sind bei der Interessenabwägung hoch zu gewichten. Eine Regelung, wonach die Gesamtfläche des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes inklusive der ökologischen Ausgleichsflächen ausserhalb der Wälder in einem bestimmten Planungssperimeter *absolut* erhalten bleiben muss, wie dies der Auftrag verlangt, ist bundesrechtswidrig, da die Interessenabwägung im konkreten Einzelfall vorbehalten werden muss.

3.2 Teilrevision des RPG

Der Bundesrat hat am 20. Januar 2010 eine Botschaft zu einer Teilrevision des RPG als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative beschlossen. Diese Teilrevision befindet sich derzeit noch in der parlamentarischen Beratung. Der Bundesrat weist in Bezug auf die Ausscheidung von Bauzonen nach Art. 15 RPG darauf hin, dass den Fruchtfolgeflächen (FFF) und Natur und Landschaft nach wie vor „*kein absoluter Vorrang*“ gegenüber den anderen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zukommen. Bei der Ausscheidung von Bauzonen soll darauf geachtet werden, dass der „im Sachplan festgesetzte Mindestumfang an FFF erhalten bleibt.“ Eine Interessenabwägung muss weiterhin im Einzelfall möglich bleiben. Unbestritten ist, dass das Gewicht der FFF in der Interessenabwägung gegenüber heute zunehmen muss.

Auf einstimmigen Vorschlag der kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) hat der Ständerat in der vergangenen Wintersession die oben erwähnte bundesrätliche Vorlage um eine Regelung zur Mehrwertabgabe in Art. 5 RPG ergänzt, die über das geltende Recht hinausgeht. Falls der Nationalrat dem Ständerat, welchem sich auch der Bundesrat anschliesst, folgt, wären die Kantone frei, mit welchen Instrumenten sie die durch Einzonungen entstandenen Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgleichen wollen. Sie können dies über eine Mehrwertabgabe, über eine zielkonform ausgestaltete Grundstückssteuergewinnsteuer oder auch über öffentlich-rechtliche Verträge tun. Die Planungsvorteile würden erst abgeschöpft, wenn der Mehrwert auch tatsächlich realisiert worden ist, das heisst bei Veräusserung oder Überbauung. Die generierten Erträge müssten zweckgebunden verwendet werden, vorab um Auszonungen zu finanzieren. Es können damit aber auch andere Ziele der Raumplanung nach Art. 3 RPG finanziert werden. Blieben die Kantone nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren untätig, würde anschliessend ein Einzonungsstopp gelten, und zwar solange, bis sie ihre Pflicht erfüllt haben. Wir begrüssen die vom Ständerat erarbeitete bundesweite Regelung zur Mehrwertabgabe, da diese Regelung erlauben würde, § 8^{bis} des Planungs- und Baugesetzes (PBG; BGS 711.1 „Wertausgleich“) in Abstimmung mit unseren Nachbarkantonen zu konkretisieren und umzusetzen. Damit könnte im Sinne des Auftrags ein wesentlicher Beitrag zu einem haushälterischen Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden und zur Erhaltung von Kulturland geleistet werden.

3.3 Gesamtüberprüfung des Richtplanes

Unabhängig von einer allfälligen Bundesregelung wollen wir die berechtigten Anliegen des Auftrages im Rahmen der laufenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplanes ohne Gesetzesänderung aufnehmen und umsetzen. Das Raumkonzept des Kantons Solothurn zielt darauf ab, vorab im agglomerationsgeprägten und im ländlichen Raum der Kulturlanderhaltung einen höheren Stellenwert beizumessen. Nach Art. 6 RPG stellen die Richtpläne fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen. Grössere, zusammenhängende Landwirtschaftsflächen sollen im Richtplan neu einem kantonalen Vorranggebiet Landwirtschaft oder einer kantonalen Landwirtschaftszone nach § 68 PBG zugewiesen werden. In solchen Gebieten von kantonalem Interesse hat die Erhaltung von Kulturland einen besonders hohen Stellenwert. Bei der Beanspruchung von Boden für Bauten und Anlagen sind Kompensationsmechanismen vorgesehen mit dem Ziel, hochwertiges Kulturland mittel- bis langfristig in seiner Ausdehnung zu erhalten. Im Rahmen der Konzeptstudie zur Raumentwicklung zwischen Oensingen und Olten sind derartige planerische Überlegungen bereits mit den betroffenen Gemeinden diskutiert und beispielhaft aufgenommen worden.

3.4 Erhaltung von FFF

Der Sachplan FFF des Bundes legt für den Kanton Solothurn einen Mindestumfang an FFF von 16'200 ha (netto) fest, welcher vom Kanton wiederum auf die Solothurner Gemeinden aufgeteilt wurde. Der Kanton Solothurn hat die FFF 1987 provisorisch auf einer Kartengrundlage 1:25'000 erhoben und damals eine Fläche von insgesamt 19'192 ha (brutto) bzw. 16'505 ha (netto) ausgewiesen. Diese Liste wurde seither bei Ortsplanungsrevisionen fortgeschrieben.

Die raumplanerischen Bemühungen zur Erhaltung von wertvollem Kulturland, insbesondere von FFF, sind mit den Ortsplanungsrevisionen zu verstärken. Die bestehenden Siedlungsgebiete der Gemeinden werden bei der Gesamtüberprüfung des Richtplanes festgesetzt. Siedlungsbegrenzungen, siedlungstrennende Grüngürtel, Wildtierkorridore etc. sind nach Massgabe regionaler Raumentwicklungskonzepte (REK) und des Richtplanes sowie anderer übergeordneter Planungen in der Ortsplanung zu bezeichnen. Das Amt für Landwirtschaft (ALW) erstellt im Rahmen der Grundlagenbeschaffung für die Ortsplanungen zurzeit einen aktuellen Stand der FFF nach der Vollzugshilfe des Bundes und stellt diesen den Gemeinden auf Anfrage kostenlos zur Verfügung. Bedingt FFF-taugliche Flächen werden speziell bezeichnet. Es soll eine kantonale Begleitkommission FFF unter der Leitung des Amtes für Landwirtschaft (ALW) gebildet werden. Diese definiert u.a. die Kriterien für die Interessenabwägung bei der Beanspruchung von FFF (abhängig von Bodenqualität, Eignung für die Landwirtschaft, Kompensationsmöglichkeiten etc.). Die Gemeinden bereinigen die Unterlagen gemäss Anleitung des ALW und weisen die FFF im Nutzungsplanverfahren parzellengenau aus. Sie sichern diese Flächen durch Zuweisung zur Landwirtschaftszone. Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden ist mit dem Schutz der FFF künftig noch besser abzustimmen. Der den Gemeinden gemäss Richtplan zugewiesene Mindestumfang an FFF ist dauernd zu erhalten. Falls dies im eigenen Gemeindegebiet nicht möglich ist, kann dies mittels Vereinbarungen auch in Nachbargemeinden erfolgen. Wo der Mindestumfang bereits unterschritten ist, sind Massnahmen zur Wiedererlangung zu treffen. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob Teile der Anlagen als FFF erhalten werden können und ob der Bodenaushub für die Aufwertung degradierter Landwirtschaftsflächen verwendet werden kann (bis hin zur Anerkennung als FFF). Ist kein Realersatz möglich, sind die Ergebnisse der Prüfung von Alternativen zur bodenverändernden Nutzung von FFF und die Interessenabwägung im Raumplanungsbericht zur Ortsplanung nachvollziehbar offenzulegen. Müssen trotz allem FFF bodenverändernd genutzt werden, so ist auf den entsprechenden Flächen eine hohe Nutzungsdichte zu realisieren und bodensparend zu bauen (z.B. Festlegen minimaler Nutzungsziffern, mehrgeschossige Bauweisen, unterirdische Parkieranlagen etc.).

3.5 Schlussfolgerungen

Wir sind gewillt, die berechtigten Anliegen des Auftrages mit den bestehenden Instrumenten umzusetzen. Im Vordergrund stehen dabei die Überarbeitung des kantonalen Richtplanes und die Prüfung der Ortsplanungen. Die Interessenabwägung im Einzelfall muss vorbehalten bleiben.

Wir beantragen deshalb folgende Änderung des Auftragstextes:

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Bei der Überarbeitung des Richtplanes und der Ortsplanungsrevisionen ist darauf zu achten, dass die Vorgaben der Gesetzgebung (Art. 3 RPG, § 68 PBG), ergänzt mit einer marktkonformen Regelung zur Mehrwertabschöpfung, konsequent umgesetzt werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung (sct)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Amt für Landwirtschaft
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat